

Paris, le 15 février 2024

Décision du Défenseur des droits n° 2024-019

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, notamment les articles 4, 25 et 29 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Saisie par l'association X qui dénonce le caractère discriminatoire des contrôles d'identité réalisés par des fonctionnaires de police à l'entrée d'un centre commercial à A, le 8 janvier 2021 ;

Après avoir sollicité des explications auprès de la direction générale de la police nationale (DGPN) et des fonctionnaires de police qui ont organisé ces contrôles ;

Après avoir adressé une note récapitulative aux fonctionnaires de police responsables de cette opération ;

Ayant pris connaissance de leurs réponses ;

Après avoir consulté le collège compétent en matière de déontologie de la sécurité ;

Constate que l'opération de contrôles d'identité du 8 janvier 2021 a été détournée de la finalité fixée par la réquisition du procureur de la République pour servir uniquement à contrôler la régularité du séjour des personnes, ce qui est contraire aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux contrôles d'identité et constitue un manquement à l'article 434-2 du code de la sécurité intérieure et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel ;

.../...

Dès lors qu'elle a déjà constaté cette pratique illégale, consistant à utiliser les contrôles d'identité pour opérer des contrôles de la régularité du séjour sur le territoire, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de rappeler fermement aux autorités préfectorales et aux directions générales l'interdiction d'une telle pratique, à charge pour le directeur général de la police nationale, dans la suite de la présente décision, de prendre des mesures pour faire cesser cette pratique illégale au sein des services de police ;

Constate qu'aucun compte-rendu relatant le déroulement de l'opération de contrôle d'identité sur réquisition n'a été transmis au procureur de la République, qui n'a donc pas été mis en mesure de contrôler la légalité et le déroulement de l'opération ;

A cet égard, recommande au garde des sceaux, ministre de la justice, d'appeler les parquets à faire preuve de vigilance dans la délivrance des réquisitions visant à effectuer des contrôles d'identité, en vérifiant le bien-fondé des demandes qu'ils reçoivent et en exigeant un bilan de ces contrôles, en vue d'en contrôler la légalité, conformément à sa dépêche du 6 mars 2017 ;

Recommande également au ministre de l'intérieur de rappeler à ses effectifs l'obligation de rendre compte systématiquement à l'autorité judiciaire du déroulement des opérations de contrôle d'identité qui sont réalisées sur le fondement de ses réquisitions ;

Constate que les fonctionnaires de police ont décidé de procéder au contrôle des personnes identifiées comme migrantes au regard de leur apparence physique, de leur origine supposée (des personnes « de type » non caucasien) et de leur lieu de vie (les personnes issues du campement à proximité du centre commercial), laissant ainsi présumer l'existence d'une discrimination à l'égard des personnes contrôlées ;

Considère, faute de démontrer l'absence de différence de traitement à l'encontre des personnes d'apparence étrangère, que les contrôles d'identité effectués par les fonctionnaires de police à l'entrée du centre commercial étaient discriminatoires, ce qui est contraire aux articles R. 434-11 et R. 434-16 du code de la sécurité intérieure ;

Considère que le contrôle des deux membres de l'association visait à les intimider, ce qui est contraire aux dispositions internationales et internes relatives à la protection des associations qui viennent en aide aux personnes vulnérables ;

Au regard de l'ensemble des manquements commis par les policiers, tant dans le choix des personnes contrôlées que dans leur comportement intimidant à l'égard des membres de l'association, recommande l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires de police qui ont effectué les contrôles d'identité ;

Recommande également l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre des responsables de l'opération de contrôle du 8 janvier 2021, soit le commandant D, le capitaine E et le major F, qui ont délivré des instructions incitant leurs agents à procéder à des contrôles d'identité de manière discriminatoire et qui ont légitimé leur comportement vis-à-vis des membres de l'association ;

Constate en outre que des personnes ont été dissuadées de se rendre au centre commercial en raison de l'opération de contrôles d'identité, ce qui a pu compromettre le droit fondamental de ces personnes exilées, en situation de particulière vulnérabilité, à pourvoir à l'un de leurs besoins essentiels, l'accès à la nourriture, tel que protégé par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;

Recommande au ministre de l'intérieur, ainsi qu'elle l'a fait dans de précédents rapports et décisions, de prendre les mesures nécessaires pour qu'à l'exception des contrôles réalisés sur le fondement de l'article 78-2 al. 1^{er} du code de procédure pénale, les contrôles d'identité ne soient pas menés à proximité de lieux où les personnes peuvent accéder à des services essentiels, tels que l'accès à la nourriture, aux soins et aux interventions humanitaires ;

Conformément aux articles 25 et 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au ministre de l'intérieur et au garde des sceaux, ministre de la justice, lesquels disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'ils donneront à cette décision.

Transmet cette décision pour information au procureur de la République près le tribunal judiciaire de B, au directeur général de la police nationale ainsi qu'au préfet du département du C.

Claire HÉDON

Recommandations en application des articles 25 et 29 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Faits

1. Mmes Y et Z, toutes deux membres du projet Human Rights Observers pour l'association X, indiquent avoir assisté à des contrôles d'identité à l'entrée du centre commercial Auchan de A, côté « Porte de I », le 8 janvier 2021, entre 17h00 et 18h30.
2. Les membres de l'association précisent que les forces de l'ordre qui réalisaient ces contrôles d'identité étaient des agents d'une compagnie républicaine de sécurité (CRS).
3. Selon les faits rapportés, seules les personnes identifiées comme « migrantes » étaient contrôlées.
4. Les deux membres de l'association précisent également avoir été contrôlées quand les forces de l'ordre ont remarqué qu'elles surveillaient et tentaient de filmer l'opération.
5. Outre la saisine du Défenseur des droits, l'association a également signalé les faits sur la plateforme de signalement de l'inspection générale de la police nationale (IGPN). Elle indique n'avoir pas reçu de réponse.

Mesures d'instruction du Défenseur des droits

6. Au regard des informations transmises par l'association, le Défenseur des droits a interrogé le responsable du centre commercial pour savoir si les agents de sécurité du magasin avaient participé à cette opération du 8 janvier 2021 et obtenir les images de vidéo du centre commercial.
7. En réponse, le responsable du centre commercial a indiqué que les enregistrements vidéo n'étaient plus disponibles (ils sont effacés au bout de quatre jours) et que l'opération de contrôle s'était déroulée devant le magasin, sans concertation avec la direction du magasin, ni information préalable.
8. Le Défenseur des droits a également interrogé la direction générale de la police nationale (DGPN) sur le cadre légal de l'opération de contrôle et sur son déroulement.
9. La DGPN a transmis les réponses recueillies auprès de la direction centrale des CRS. Le Défenseur des droits s'est ainsi vu communiquer la réquisition du procureur de la République correspondant à l'opération, les instructions transmises aux agents en vue de son exécution, ainsi que la liste des agents mobilisés sur cette opération, lesquels étaient issus de la CRS G, dirigée par le commandant D. Le Défenseur des droits a également reçu les rapports établis dans le cadre de l'enquête ouverte à la suite de la saisine de la plateforme de signalement de l'IGPN, par l'officier responsable de la mission, le capitaine E, et le chef de section responsable de l'exécution de la mission, le major F. Ce dernier a rejoint les effectifs qui procédaient aux contrôles d'identité lorsqu'il a été informé de la présence de membres de l'association X.

10. La DGPN a indiqué qu'aucune procédure judiciaire n'avait été engagée contre les personnes contrôlées à la suite de l'opération qui s'est tenue le 8 janvier 2021 devant le centre commercial.
11. Elle a précisé qu'il n'existait aucun enregistrement de caméra piéton de cette opération car les agents n'en étaient pas porteurs.
12. Invités à produire leurs observations écrites sur les faits reprochés, le commandant D, le capitaine E et le major F ont communiqué un rapport commun en date du 30 mai 2023, dans lequel ils précisent avoir agi dans le cadre d'une mission de lutte contre l'immigration clandestine décidée par le préfet du département du C. Ils contestent avoir procédé à des contrôles d'identité discriminatoires le 8 janvier 2021, devant le centre commercial de A. Ils ajoutent enfin, s'agissant des membres de l'association, qu' *« au travers de signalements comme celui-ci dont ils sont coutumiers et procéduriers, ces associations exercent une forme de déstabilisation des forces de police dans leur travail quotidien en stigmatisant leur action »*.

Analyse juridique

L'objectif des contrôles d'identité du 8 janvier 2021

13. En vertu de l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure (CSI), définissant le cadre général de l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les fonctionnaires de police agissent dans le respect des règles du code de procédure pénale (CPP) en matière judiciaire et ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens.
14. En l'espèce, les fonctionnaires de police expliquent avoir procédé aux contrôles d'identité aux abords du centre commercial de A en application des réquisitions du procureur de la République.
15. Le CPP prévoit effectivement la possibilité, pour les fonctionnaires de police, de contrôler l'identité des personnes sur la base de réquisitions du procureur de la République.
16. Ainsi, l'article 78-2, alinéa 6, du CPP dispose que *« Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes (...) »*.

17. L'article 78-2-2 précise : « I. - Sur réquisitions écrites du procureur de la République, dans les lieux et pour la période de temps que ce magistrat détermine et qui ne peut excéder vingt-quatre heures, renouvelables sur décision expresse et motivée selon la même procédure, les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du présent code, peuvent procéder aux contrôles d'identité prévus au septième alinéa de l'article 78-2, aux fins de recherche et de poursuite des infractions suivantes :
- 1° Actes de terrorisme (...);
 - 2° Infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive (...);
 - 3° Infractions en matière d'armes (...);
 - 4° Infractions en matière d'explosifs (...);
 - 5° Infractions de vol (...);
 - 6° Infractions de recel (...);
 - 7° Faits de trafic de stupéfiants (...).
- (...) IV.- Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes ».
18. Dans une décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, à l'occasion de l'examen d'articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatifs au contrôle du titre de séjour des personnes de nationalité étrangère¹, le Conseil constitutionnel a rappelé que ces dispositions « ne sauraient autoriser le recours à des contrôles d'identité sur le fondement du sixième alinéa de l'article 78-2 ou de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale aux seules fins de contrôler la régularité du séjour des personnes contrôlées ».
19. En l'espèce, les contrôles d'identité réalisés aux abords du centre commercial de A, le 8 janvier 2021, ont effectivement été réalisés sur réquisition du procureur de la République. Dans cette réquisition, il est précisé que les contrôles d'identité doivent être réalisés aux fins de rechercher les auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants, à la législation sur les armes ou encore les auteurs de vols et recels.
20. Conformément à la législation et à la jurisprudence rappelées précédemment, la réquisition ne vise pas à contrôler la régularité du séjour des personnes.
21. Pourtant, plusieurs éléments permettent au Défenseur des droits de considérer que les fonctionnaires de police ont utilisé la réquisition pour effectuer des contrôles d'identité dans l'unique but de révéler des situations de séjours irréguliers.
22. En effet, la note de service n° SIAT/332/2020 du 24 décembre 2020 rédigée par le commandant D, relative à la mise à disposition de l'unité auprès de la préfecture du C, présente la mission comme une opération de lutte contre l'immigration clandestine. Trois objectifs sont définis dans cette note : la lutte contre l'immigration clandestine, la lutte contre la réimplantation des migrants à A et la lutte contre l'aide au séjour irrégulier. Afin de réaliser ces missions, il est indiqué aux fonctionnaires de police que « les contrôles d'identité et visites des véhicules seront réalisés sur la base des réquisitions délivrées quotidiennement par le procureur de la République près le TGI de B et/ou par le préfet du C dans le cadre de l'état d'urgence ».

¹ En l'occurrence, les articles soumis au contrôle du Conseil constitutionnel étaient les articles L. 611-1 et L. 611-1-1 du CESEDA. Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel rappelle que « la mise en œuvre des contrôles ainsi confiés par la loi à des autorités de police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes ».

23. De plus, dans les rapports établis par les responsables de l'opération après les faits, il est explicitement indiqué que l'opération s'inscrivait dans le cadre d'une mission de lutte contre l'immigration clandestine. Dans un rapport du 2 mars 2021, le capitaine de police E explique : « *Dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, il s'agissait de procéder au contrôle des migrants qui étaient en provenance du bois de I – lieu des campements* ».
24. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits considère que les fonctionnaires de police qui ont réalisé les contrôles d'identité, le 8 janvier 2021, recherchaient d'éventuelles personnes en situation de séjour irrégulier, et non les auteurs des infractions visées dans la réquisition.
25. Selon la Défenseure des droits, l'opération de contrôle d'identité du 8 janvier 2021 a donc été détournée de la finalité fixée par la réquisition du procureur de la République, pour servir l'objectif de lutte contre l'immigration clandestine, ce qui est contraire aux dispositions du CPP relatives aux contrôles d'identité et constitue un manquement à l'article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée.
26. Dès lors qu'elle a déjà constaté cette pratique illégale, consistant à utiliser les contrôles d'identité pour opérer des contrôles de la régularité du séjour sur le territoire², la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de rappeler fermement aux autorités préfectorales et aux directions générales l'interdiction d'une telle pratique, à charge pour le directeur général de la police nationale de prendre des mesures pour faire cesser cette pratique illégale au sein des services de police.
27. En outre, dès lors qu'aucun compte-rendu relatant le déroulement de l'opération de contrôle d'identité n'a été transmis au procureur de la République, comme demandé dans sa réquisition³, celui-ci n'a pas été en mesure de vérifier que l'opération de police menée à sa demande a respecté le cadre légal qu'il avait fixé, contrôle qui est requis au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée⁴.
28. La DGPN précise à cet égard que « *dans le cadre des opérations de contrôle d'identité réalisées en vertu de l'exécution de réquisitions judiciaires, les forces mobiles n'établissent jamais de rapport à destination du procureur de la République* ».
29. Au regard de cette pratique, la Défenseure des droits transmet la présente décision au garde des sceaux, ministre de la justice, et lui recommande d'appeler les parquets à faire preuve de vigilance dans la délivrance des réquisitions visant à effectuer des contrôles d'identité, en vérifiant le bien-fondé des demandes qu'ils reçoivent et en exigeant un bilan de ces contrôles afin d'en vérifier la légalité, conformément à sa dépêche du 6 mars 2017.⁵

² Décision n° 2018-281 du 7 décembre 2018 relative aux circonstances dans lesquelles des mineurs non accompagnés ont été contrôlés par des fonctionnaires de police aux abords d'un local associatif où ils se rendaient pour se doucher.

³ Une dépêche du garde des Sceaux du 6 mars 2017 préconise au parquet de faire établir un compte-rendu systématique relatant le déroulement des opérations de contrôle d'identité réalisées sur ses réquisitions.

⁴ Dans la décision précitée, le Conseil constitutionnel rappelle qu'il « *appartient à l'autorité judiciaire de veiller au respect de l'ensemble des conditions de forme et de fond posées par le législateur pour l'application des dispositions contestées. En particulier, il incombe aux tribunaux compétents de censurer et de réprimer les illégalités qui seraient commises et de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables.* » De même, l'article 434-23 du code de la sécurité intérieure dispose que « *[d]ans l'exercice de leurs missions judiciaires, la police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle de l'autorité judiciaire conformément aux dispositions du [CPP].* »

⁵ Dépêche du garde des Sceaux, ministre de la justice n° CRIM-PJ N° 05-28-H8 du 6 mars 2017

30. La Défenseure des droits recommande également au ministre de l'intérieur de rappeler à ses effectifs l'obligation de rendre compte systématiquement à l'autorité judiciaire du déroulement des opérations de contrôle d'identité qui sont réalisées sur le fondement de ses réquisitions.

Les personnes ciblées par les contrôles d'identité

31. Dès lors que les fonctionnaires de police mobilisés sur l'opération de contrôle avaient pour objectif de rechercher les individus qui se trouvaient en situation irrégulière sur le territoire, ils ont pu cibler des personnes dont ils présumaient l'extranéité.
32. Il convient de rappeler que, dans le cadre de leurs interventions, les fonctionnaires de police sont tenus d'agir de manière non discriminatoire, ainsi que le rappelle l'article R. 434-11 du code de la sécurité intérieure : « *Le policier et le gendarme accomplissent leurs missions en toute impartialité. Ils accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal* ».
33. L'article 225-1 du code pénal précité définit la discrimination comme « *toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, (...) de leur apparence physique, (...) de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race* ».
34. S'agissant particulièrement des contrôles d'identité, l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure dispose que « *lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet* ».
35. Ainsi, le fonctionnaire de police ne peut procéder au contrôle d'identité d'une personne en raison de son apparence physique et de son origine réelle ou supposée, étant rappelé qu'« *aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée* ».⁶
36. Dans plusieurs arrêts du 9 novembre 2016, la première chambre civile de la Cour de cassation, après avoir rappelé qu'il y a discrimination si le contrôle d'identité est « *réalisé selon des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable* », a considéré qu'un contrôle d'identité discriminatoire constitue une faute lourde et engage la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire. La Cour a également rappelé l'application du principe d'aménagement de la charge de la preuve en matière de droit de la non-discrimination⁷ lorsqu'une personne se prétend victime d'un contrôle discriminatoire : « *Qu'il appartient à celui qui se prétend victime d'apporter des éléments de fait de nature à traduire une différence de traitement et laissant présumer l'existence d'une discrimination et, le cas échéant, à l'administration de démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* ».

⁶ CEDH, *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 176 ; *Timichev c. Russie*, n° 55762/00 et 55974/00, § 58.

⁷ Ce principe est inscrit tant en droit européen qu'en droit interne. Il est né en droit communautaire avant d'être intégré en droit interne dans un certain nombre de domaines.

37. Le Défenseur des droits rappelle par ailleurs qu'une personne ne peut être tenue de justifier de la légalité de son séjour sur le territoire, à la suite d'un contrôle opéré en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, qu'à la condition que les forces de l'ordre aient constaté sa qualité d'étranger, « *laquelle doit se déduire d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé* ». ⁸.
38. En l'espèce, les membres de l'association qui ont saisi le Défenseur de droits font état de contrôles ciblés sur les personnes identifiées comme étrangères et rapportent que les personnes de couleur blanche n'ont pas fait l'objet de contrôle d'identité.
39. Mme Z, membre de l'association, qui était présente sur place, témoigne : « *A notre arrivée vers 17h50, ma collègue et moi avons pu entrer dans le supermarché sans aucune difficulté (nous sommes blanches). Par ailleurs, vers 17h55, un groupe de réfugiés a tenté d'entrer dans le magasin et a été immédiatement arrêté par deux agents CRS. Ils leur ont demandé de présenter une pièce d'identité* ».
40. Mme Y, membre de l'association et accompagnatrice de Mme Z, atteste des mêmes faits : « *Nous sommes arrivées vers 17h50, nous sommes allées à l'entrée à côté de la pharmacie (...). Nous sommes rentrées sans aucune difficulté, 4 agents CRS étaient postés à l'intérieur du magasin juste avant la deuxième porte coulissante. Ils nous ont à peine regardés. Nous nous sommes mises juste derrière ces portes coulissantes pour observer. A environ 17h55, un groupe d'hommes (ils étaient environ 5, on a su plus tard qu'ils étaient des exilés survivants dans les bois du I, de nationalité kurde iraquienne) a tenté de rentrer dans le magasin. Les CRS ont sans aucune hésitation tout de suite bloqué le passage. Ils leur ont demandé leurs papiers* ».
41. Mme Y a recueilli le témoignage d'une personne en situation de demande d'asile, originaire d'un pays d'Afrique, à laquelle un policier a demandé de présenter une pièce d'identité. Cette personne précise : « *toutes les personnes blanches pouvaient passer sans souci. (...) Je demandais pourquoi on nous traitait différemment. Il nous disait juste que c'était un ordre et qu'il fallait que je parte si je n'avais pas de pièce d'identité à montrer* ».
42. De même, quatre membres d'une autre association, qui se rendaient au centre commercial, ont assisté aux contrôles d'identité et ont fourni des témoignages sur le déroulement de l'opération. L'un d'eux décrit ainsi : « *Le 8 janvier, à 17h, je suis arrivé avec [mes collègues] au supermarché d'Auchan A pour faire nos courses. Nous sommes arrivés à l'entrée à côté de la pharmacie. Il y avait une dizaine de personnes debout à l'entrée. Nous avons vu qu'il y avait 2 agents de CRS postés à l'entrée qui leur refusaient l'entrée de manière à contrôler leurs papiers d'identité. (...) En même temps, toutes les personnes blanches ne se faisaient pas du tout arrêter à l'entrée. Une dame blanche dans la vingtaine, en voyant la scène, a sorti sa pièce d'identité en pensant que le contrôle était pour tout le monde, mais l'autre agent lui a fait un geste de la main pour indiquer que ce n'était pas nécessaire pour elle et qu'elle pouvait rentrer sans problème* ».

⁸ Cass. Civ 1ère, 28 mars 2012, n° 11-11.099. Dans sa décision de 2017 (précitée), le Conseil constitutionnel le rappelle également : « (...) conformément au troisième alinéa de l'article L. 611-1 du [CESEDA], le contrôle qui s'ensuit des documents relatifs à la régularité du séjour ne peut être effectué que si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger. »

43. L'association a également transmis au Défenseur des droits de courtes vidéos et des photographies, prises par ses deux membres présents sur place, qui montrent que des policiers – CRS – postés au niveau des portes coulissantes du centre commercial, demandent à des personnes de couleur non blanche de présenter une pièce d'identité, pendant que des personnes, de couleur blanche, entrent et sortent du centre commercial sans être arrêtées par les policiers.
44. Outre les témoignages et les vidéos transmis par l'association, le Défenseur des droits a pris connaissance des rapports établis par les responsables de l'opération après les faits, dans le cadre du signalement auprès de l'IGPN, qui semblent confirmer les critères retenus pour choisir les personnes contrôlées.
45. En effet, dans un rapport du 2 mars 2021, le capitaine E explique : « *ce positionnement [au niveau de la pharmacie et de l'entrée qui mène à la galerie marchande] permet d'avoir une vue sur le campement de l d'où viennent les migrants. Ceux-ci sont contrôlés à leur arrivée aux abords du centre commercial en vertu de la réquisition délivrée par le procureur de la République. Les personnes qui n'ont pas été vues en provenance du campement n'ont pas fait l'objet de contrôle et il s'agissait en effet de personnes de type caucasien* ».
46. Dans un rapport du 4 mars 2021, le major f rapporte, de la même façon, « *mes effectifs étaient en capacité de détecter les migrants en provenance du bois, ces derniers devant être contrôlés à leur arrivée aux abords du centre commercial* ».
47. Il ressort de ces rapports que les fonctionnaires de police ont décidé de procéder au contrôle des personnes identifiées comme migrantes au regard de leur apparence physique et de leur origine supposée (des personnes « de type » non caucasien) et de leur lieu de vie (les personnes issues du campement à proximité du centre commercial).
48. Ces éléments laissent donc présumer l'existence d'une discrimination à l'égard des personnes contrôlées dans l'exercice de leur liberté d'aller et venir.
49. En réponse à cette présomption, le commandant D, le capitaine E et le major f précisent, dans leur rapport du 30 mai 2023, que les réquisitions du procureur de la République font suite à une rixe entre migrants, avec arme blanche. Ils font valoir qu'il y avait une forte affluence de personnes migrantes vers le centre commercial le jour du contrôle, entre 17h et 18h, expliquant ainsi la forte proportion de personnes migrantes contrôlées. Ils ajoutent enfin qu'ils ne comprennent pas « *pourquoi ces derniers [les migrants] ne seraient pas contrôlés comme tout un chacun au prétexte qu'ils sont migrants* ».
50. En tout état de cause, le fait que les réquisitions du procureur de la République fassent suite à une rixe entre des personnes migrantes n'autorisait pas les policiers à limiter leurs contrôles aux personnes qu'ils identifiaient comme migrantes.
51. La Défenseure des droits rappelle que le principe de non-discrimination n'interdit pas le contrôle des personnes qui sont d'apparence, réelle ou supposée, étrangère, mais qu'il oblige les forces de l'ordre à contrôler de la même manière toutes les personnes, quelle que soit leur origine.

52. De même, la surreprésentation des personnes migrantes aux abords du centre commercial le 8 janvier 2021 entre 17h et 18h n'est pas établie et elle est même contredite par les témoignages précités, qui rendent compte de la présence de personnes de couleur de peau blanche.
53. Ainsi, faute de démontrer l'absence de différence de traitement à l'encontre des personnes d'apparence étrangère, la Défenseure des droits considère que les contrôles d'identité effectués par les fonctionnaires de police à l'entrée du centre commercial étaient discriminatoires, ce qui est contraire aux articles R. 434-11 et R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

Le comportement des forces de l'ordre à l'égard des membres de l'association

54. Des dispositions internationales et internes garantissent la protection des personnes qui contribuent à l'élimination des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
55. C'est ainsi que l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 53/144, le 8 mars 1999, portant Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus. Dans son article premier, la Déclaration prévoit que *« chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international »*.
56. La Déclaration protège les défenseurs des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans leurs activités de recherche et de collecte d'informations, de promotion des droits, d'assistance juridique, de collecte des ressources, etc.
57. En droit interne, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle du principe de fraternité à l'occasion d'une décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, qu'il définit comme *« la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national »*.
58. En outre, l'article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure dispose que le policier doit avoir un comportement courtois, exemplaire et respectueux de la dignité des personnes, *« propre à inspirer en retour respect et considération »*.
59. En l'espèce, le projet Human Rights Observers, mené par l'association X, se présente comme une mission d'observation visant à documenter, le cas échéant, les violences d'État perpétrées contre les personnes en situation d'exil à la frontière franco-britannique, particulièrement à A et aux alentours, en vue de les dénoncer.
60. Il apparaît que les deux membres de l'association présentes aux abords du centre commercial le 8 janvier 2021, qui tentaient de filmer les contrôles d'identité, ont elles-mêmes été contrôlées par les forces de l'ordre.
61. Le capitaine de police E et le major F ont chacun expliqué, dans leurs rapports des 2 et 4 mars 2021 précités, que les membres de l'association avaient été contrôlés *« au vu du trouble provoqué par leur comportement »*.

62. Dans son rapport, le capitaine E précise : « *un peu après 18 heures, deux jeunes femmes ont commencé à haranguer le groupe de fonctionnaires qui se trouvait à l'entrée de la galerie marchande au niveau de la pharmacie. Par un comportement qui relevait de la provocation, elles s'approchaient des fonctionnaires de police sans le respect de la distanciation requise tout en incitant les migrants à ne pas se soumettre au contrôle et en prenant à partie les personnes qui passaient à cet endroit* ».
63. Parmi les explications transmises au Défenseur des droits dans le cadre de son instruction, figurent celles du capitaine H, alors chef du bureau des enquêtes et de la déontologie au sein de la direction centrale des CRS, qui indique : « *la requérante précisait, dans les termes de son signalement, que des agents avaient procédé à des contrôles au faciès, cette constatation ne procédant en revanche que de ses déclarations répétées avec une certaine forme de harcèlement. (...) Il était en revanche relevé que le comportement des associatifs à l'égard des forces de l'ordre, vidéos à l'appui, procédait d'une véritable stratégie de provocation et d'une volonté d'intimidation. (...) Il est donc clair que l'action de cette bénévole [Mme Y] ne procède pas que de simples observations, comme le signalent à nouveau les effectifs de la CRS n° 2, mais s'inscrit dans une certaine forme d'obstruction aux opérations de police entrant dans une stratégie globale de déstabilisation* ».
64. Le contrôle de l'identité des deux membres de l'association X était, selon les explications précitées, motivé par le comportement de celles-ci. Les forces de l'ordre leur reprochent un comportement provocateur et une obstruction à l'opération de police.
65. Or, sur les vidéos transmises par l'association, il est possible de voir que les deux membres de l'association prennent contact avec les membres des forces de l'ordre pour leur demander le motif des contrôles, leur dire que le ciblage opéré à l'encontre des migrants est illégal et tenter de relever les numéros RIO des agents.
66. A cet égard, le fait de chercher à relever les numéros d'identification des agents semble fondé dès lors que l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure impose aux forces de l'ordre de se conformer aux règles relatives à l'identification individuelle, ce qui passe par le fait de porter le numéro RIO de manière visible.
67. De ces mêmes vidéos, ne ressort aucune provocation, orale ou physique, de la part des membres de l'association à l'égard des forces de l'ordre.
68. Invités à transmettre au Défenseur des droits des éléments de preuve contraires, le commandant D, le capitaine E et le major F, tout en indiquant que les vidéos transmises par les associations ne reflétaient pas la réalité, précisent qu'ils ne disposent pas d'élément pour établir que les deux membres associatifs perturbaient l'opération de police, puisque les policiers n'étaient pas équipés de caméra piétons.
69. De plus, il ressort des enregistrements vidéos transmis par l'association que le contrôle d'identité de ses bénévoles a eu lieu à l'écart du lieu de l'opération de contrôle (l'entrée du centre commercial), près du véhicule des CRS garé sur le parking, et que ce contrôle a donné lieu à une consultation du fichier des personnes recherchées. La manière dont ce contrôle a été mené a suscité l'inquiétude de ces deux personnes.

70. Par suite, dès lors que ces contrôles n'étaient pas justifiés, la Défenseure des droits considère qu'ils ont été menés dans le seul but d'intimider les deux membres de l'association, ce qui est contraire aux dispositions internationales et internes relatives à la protection des associations qui viennent en aide aux personnes vulnérables, comme l'a déjà dénoncé le Défenseur des droits dans son rapport « Exilés et droits fondamentaux » de 2018, précité.
71. Par conséquent, au regard de l'ensemble des manquements commis par les policiers, tant dans le choix des personnes contrôlées que dans leur comportement intimidant à l'égard des membres de l'association, la Défenseure des droits recommande l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires de police qui ont effectué les contrôles d'identité.
72. Elle recommande également l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre des responsables de l'opération de contrôle du 8 janvier 2021, soit le commandant D, le capitaine E et le major F, qui ont délivré des instructions incitant leurs agents à procéder à des contrôles d'identité de manière discriminatoire et qui ont légitimé leur comportement vis-à-vis des membres de l'association

L'entrave à l'accès au centre commercial

73. Il ressort des témoignages reçus par le Défenseur des droits que, face à l'opération de contrôle d'identité menée par les forces de l'ordre à l'entrée de la galerie commerçante, des personnes migrantes ont renoncé à y entrer alors qu'elles souhaitaient acheter de la nourriture et d'autres biens de première nécessité.
74. Dans leur rapport du 30 mai 2023, le commandant D, le capitaine E et le major F font valoir qu'il y avait plusieurs accès pour entrer dans le centre commercial et que les policiers ne faisaient des contrôles qu'à une des entrées.
75. Pour autant, le major F rapporte lui-même, dans son rapport du 4 mars 2021 que « *je tenais par ailleurs à souligner que durant toute la vacation, la plupart des migrants qui arrivaient du bois du I, en groupe et sans masque, rebroussaient chemin de leur propre chef à la vue des fonctionnaires de police* ».
76. Des personnes ont donc bien été dissuadées de se rendre au centre commercial en raison de l'opération de contrôle.
77. Or, cet effet dissuasif a pu compromettre le droit fondamental de ces personnes exilées, en situation de particulière vulnérabilité, à pourvoir à l'un de leurs besoins essentiels, l'accès à la nourriture, tel que protégé par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par ce texte, les Etats reconnaissent « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants* ». L'Observation générale n° 12 adoptée en 1999 est venue préciser que le droit à une nourriture suffisante fait peser sur les Etats l'obligation de veiller à ce que les personnes les plus vulnérables puissent y accéder. La protection de ce droit implique également l'interdiction pour les Etats de prendre des mesures qui auraient pour effet de priver quiconque d'accéder à une nourriture suffisante.

78. La Défenseure des droits considère donc que l'opération menée par les forces de l'ordre aux abords du centre commercial situé à A, le 8 janvier 2021, a eu pour effet de priver certaines personnes exilées de la possibilité de subvenir à leurs besoins essentiels et de préserver leur intégrité physique, alors qu'elles se trouvent en situation de grande vulnérabilité.
79. La Défenseure des droits a déjà eu l'occasion, dans des décisions du 15 juin 2017⁹ et du 7 décembre 2018¹⁰, ainsi que dans le rapport « Exilés et droits fondamentaux » de décembre 2018¹¹, de rappeler que l'organisation de contrôles d'identité aux abords d'un local associatif était susceptible de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre, et de les priver d'un service indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux. Il recommandait au ministère de l'intérieur d'encadrer les contrôles d'identité afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de se rendre dans un lieu d'intervention humanitaire.
80. Cette recommandation n'ayant pas été suivie, et au regard des nouveaux faits rapportés, la Défenseure des droits réitère sa recommandation et invite le ministre de l'intérieur à prendre les mesures nécessaires pour qu'à l'exception des contrôles réalisés sur le fondement de l'article 78-2 al. 1^{er} du code de procédure pénale, les contrôles d'identité ne soient pas menés à proximité de lieux où les personnes peuvent accéder à des services essentiels, tels que l'accès à la nourriture, aux soins et aux interventions humanitaires.

⁹ Décision n° 2017-054 du 15 juin 2017 relative aux circonstances dans lesquelles un ressortissant étranger a fait l'objet d'une mesure de contrôle du droit au séjour alors qu'il se trouvait dans un lieu d'intervention à vocation humanitaire pour bénéficier d'un accès aux soins.

¹⁰ Décision n° 2018-281 du 7 décembre 2018 relative aux circonstances dans lesquelles des mineurs non accompagnés ont été contrôlés par des fonctionnaires de police aux abords d'un local associatif où ils se rendaient pour se doucher.

¹¹ Défenseur des droits, rapport « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », décembre 2018. https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=18232