

Paris, le 22 juillet 2024

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2024-111

---

**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 ;

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 M. X d'une réclamation relative au contrôle d'identité dont il a fait l'objet à la gare D le 30 août 2021, pour un motif qu'il estime discriminatoire ;

Après avoir sollicité des informations auprès de la préfecture de police de Paris, notamment l'identité des agents qui ont effectué ce contrôle, le cadre juridique, le motif du contrôle et la liste des personnes contrôlées le même jour dont l'identité a été vérifiée dans les fichiers de police ;

Après avoir recueilli les rapports d'explication rédigés par les trois fonctionnaires de police qui ont contrôlé M. X puis les avoir entendus dans le cadre d'auditions ;

Après avoir adressé une note soumise au contradictoire au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au garde des sceaux, ministre de la justice, et au préfet de police de Paris, qui n'ont pas fait d'observations complémentaires ;

Après avoir consulté les collèges compétents, respectivement, en matière de déontologie de la sécurité et en matière de lutte contre les discriminations ;

.../...

Ayant ainsi mené une enquête en vue de rechercher s'il existait des éléments laissant présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'origine, réelle ou supposée, en application du principe d'aménagement de la charge de la preuve applicable lorsqu'une personne se prétend victime d'un contrôle discriminatoire ;

Constate, après analyse des pièces recueillies, que les personnes contrôlées le matin du 30 août 2021 à la gare D étaient majoritairement des hommes âgés de moins de 30 ans, mais ne peut établir l'existence d'une présomption de discrimination fondée sur l'origine étrangère, réelle ou supposée, à l'égard de M. X ;

Considère dès lors que le caractère discriminatoire du contrôle d'identité effectué à l'égard de M. X ne peut être établi ;

Considère, au-delà de cette situation individuelle, que le cadre juridique de l'article 78-2 du code de procédure pénale (CPP) n'impose pas aux forces de l'ordre d'objectiver le choix de la personne contrôlée, ce qui peut entraîner des dérives dans les pratiques quotidiennes et faire naître un risque d'arbitraire et de discrimination à l'égard de certaines catégories de la population ;

Constate l'incompréhension générée par ces contrôles chez les personnes contrôlées et l'absence de transparence sur leurs motifs, qui alimentent un sentiment de défiance autour des contrôles d'identité et nuisent aux relations entre la population et la police ;

Recommande la modification de l'article 78-2 du CPP afin qu'il prévoie que :

- les contrôles d'identité doivent être fondés sur des critères objectifs, excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes ;
- le fondement légal et le ou les motifs du contrôle doivent être énoncés à la personne contrôlée.

Réitère sa recommandation relative à la mise en place d'un dispositif de traçabilité des contrôles, dont le principe devrait être prévu à l'article 78-2 du CPP, et qui - quelles qu'en soient les modalités - serait un moyen de garantir à la fois une traçabilité administrative, comme le recommande également la Cour des comptes, et la possibilité pour les personnes contrôlées d'exercer utilement un recours en cas de comportement contraire aux règles déontologiques, notamment discriminatoire, dans les situations individuelles ;

Recommande le déclenchement systématique de la caméra-piéton lorsque les forces de l'ordre réalisent des contrôles d'identité ;

Rappelle que l'encadrement des agents par des instructions précises constitue une obligation déontologique pour les fonctionnaires de police qui exercent des fonctions d'encadrement ;

Recommande, à l'instar de la Cour des comptes, la formalisation d'une doctrine d'emploi relative aux conditions du recours aux contrôles d'identité et au déroulé du contrôle (notamment concernant l'objectivation des motifs présidant au choix de la personne qui sera contrôlée y compris en cas de contrôles aléatoires ; et le recours aux actes connexes, tels que les palpations de sécurité et les inspections visuelles) ;

Recommande le renforcement de l'encadrement de proximité et l'organisation périodique de séances de retour d'expérience, en s'appuyant notamment sur les enregistrements issus des caméras-piétons ;

Recommande une amélioration de la formation des policiers et des gendarmes en intégrant des modules pratiques sur l'identification et l'interdiction des comportements discriminatoires, les pratiques à ne pas suivre et les moyens d'améliorer les relations des agents de la force publique avec la population ;

Recommande au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre les mesures pour s'assurer qu'un officier de police judiciaire soit clairement identifié lors de chaque opération de contrôle d'identité et l'invite à procéder à un rappel général de l'interdiction de procéder à des inspections visuelles et des fouilles de bagages hors de la présence d'un officier de police judiciaire lors des contrôles d'identité ;

Constate le caractère quasi permanent des réquisitions judiciaires permettant de faire des contrôles d'identité dans les gares parisiennes ;

Constate également l'absence de compte-rendu relatant le déroulement de l'opération de contrôles d'identité adressé au procureur de la République, ce qui ne lui permet pas de vérifier la légalité des contrôles menés ;

Recommande dès lors au garde des sceaux, ministre de la justice, de rappeler aux parquets les termes de la dépêche du 6 mars 2017 et de les inviter à exercer leur contrôle, d'une part, au moment de la délivrance des réquisitions en vérifiant la légalité et l'opportunité des opérations de contrôles d'identité sollicitées et, d'autre part, après la réalisation des opérations à partir du rapport devant être remis par le chef du service de police ou de l'unité de gendarmerie ayant procédé aux contrôles ;

Recommande également au ministre de l'intérieur et des outre-mer de rappeler à ses effectifs l'obligation de motiver leurs demandes de réquisitions judiciaires par des éléments factuels complets, et 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.

Conformément aux articles 25 et 32 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au garde des sceaux, ministre de la justice, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'ils donneront à cette décision.

Transmet une copie de cette décision, pour information, au préfet de police de Paris.

Claire HÉDON

<p style="text-align: center;"><b>Recommandations en application des articles 25 et 32 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011</b></p>
--

**Faits**

1. Le Défenseur des droits a été saisi par M. X, originaire des Etats-Unis d'Amérique, d'une réclamation relative au contrôle d'identité dont il a fait l'objet à la gare D le 30 août 2021, entre 10h30 et 11h00.
2. Il indique avoir été contrôlé par trois fonctionnaires de police, auxquels il a présenté son titre de séjour.
3. M. X précise qu'il a également subi une palpation et que ses bagages ont été fouillés.
4. Il indique que, surpris d'être ainsi contrôlé, il a cherché à connaître le motif de ce contrôle et, en réponse, il rapporte que les agents de police lui ont simplement indiqué agir sur réquisitions du procureur de la République.
5. M. X estime avoir été contrôlé en raison de sa couleur de peau noire et avoir ainsi été victime de discrimination.
6. Il a relevé le numéro RIO (référentiel des identités et de l'organisation) portés par les trois fonctionnaires de police.
7. Le contrôle de M. X n'a donné lieu à aucune suite judiciaire.

**Mesures d'instruction du Défenseur des droits**

8. Le Défenseur des droits a sollicité des informations auprès du préfet de police de Paris, notamment l'identité des agents qui effectuaient les contrôles d'identité, leurs explications sur le cadre juridique et le motif du contrôle de M. X, ainsi que l'ensemble des identités passées aux fichiers par les trois fonctionnaires de police le jour des faits.
9. En réponse, la préfecture de police a transmis les rapports écrits des trois fonctionnaires de police qui ont contrôlé M. X, identifiés grâce à leur numéro RIO. Il s'agissait de Mme A, M. B et M. C.
10. Dans son rapport, M. B a expliqué que, le 30 août 2021 : « *nous effectuons des contrôles aléatoires lorsque vers 10h30 nous décidons de contrôler un individu de sexe masculin, 1m80 environ, type africain, porteur d'un sac à dos et d'une valise* ». Plus loin, M. B a précisé « *il nous demandait alors le motif du contrôle [...] nous lui expliquions dans le même temps qu'il s'agissait d'un contrôle d'identité sur réquisition du procureur de la République nous permettant de pratiquer des contrôles aléatoires en gare* ».
11. De la même manière, M. C a expliqué dans son rapport que « *vers 10h30, procédons au contrôle d'un individu. [...] Celui-ci nous demande le motif du contrôle, lui répondons que nous agissons dans le cadre d'une réquisition judiciaire de M. le procureur de la République. [...] Disons lui présenter ladite réquisition, M. X ne souhaite pas lire la réquisition* ».

12. Dans son rapport, Mme A a décrit les mêmes faits : « *commençons le contrôle de l'individu en lui demandant de nous présenter une pièce d'identité afin de justifier de son identité. Celui-ci nous demande le motif du contrôle, lui répondons que nous agissons dans le cadre d'une réquisition judiciaire de M. le procureur de la République* ».
13. Le préfet de police a également produit la copie de la réquisition du procureur de la République sur la base de laquelle le contrôle de M. X a été effectué, la mention de service relative à son contrôle et la copie de la séquence de consultation des fichiers pour la journée du 30 août 2021, par l'équipage en cause.
14. La séquence de consultation du fichier des personnes recherchées (FPR) recense la liste des personnes dont l'identité a été contrôlée et passée au fichier, en précisant leur nom, prénom et date de naissance. Ainsi, le 30 août 2021, entre 8h11 et 14h19, l'équipage a contrôlé 19 personnes : M. D, né le 8 juin 1981 ; M. E, né le 10 octobre 1985 ; Mme F, née le 6 juin 1995 ; M. G, né le 15 janvier 1997 ; Mme H, née le 22 janvier 2002 ; M. I, né le 27 avril 1988 ; M. J (date de naissance non mentionnée) ; Mme K, née le 1<sup>er</sup> septembre 1992 ; Mme L, née le 21 janvier 1992 ; M. M, né le 31 janvier 2002 ; M. N, né le 24 juillet 1994 ; M. O, né le 25 décembre 1999 ; M. X, né le 2 janvier 1992 ; M. P, né le 7 mai 2003 ; Mme Q, née le 30 mai 2001 ; M. R, né le 26 septembre 1994 ; M. S, né le 20 septembre 1999 ; Mme T, né le 1<sup>er</sup> novembre 1990 et M. U, né le 7 novembre 1990.
15. Le Défenseur des droits n'a pas été en mesure de récupérer les images de vidéosurveillance de la gare D car les enregistrements ne sont conservés que pour une durée de 48 heures et qu'il a été saisi au-delà de ce délai.
16. Le Défenseur des droits ne dispose pas davantage d'image issue de caméra-piéton, le policier qui en était porteur, expliquant que la caméra n'avait plus de batterie à ce moment et qu'en tout état de cause, il n'aurait pas déclenché sa caméra dès lors que le contrôle se déroulait sans incident.
17. Enfin, les agents du Défenseur des droits ont entendu les trois fonctionnaires de police dans le cadre d'auditions, les 22 mars et 21 avril 2022.
18. Une note soumise au contradictoire a été adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au garde des sceaux, ministre de la justice et au préfet de police de Paris, le 29 mars 2024. Aucun d'entre eux n'a produit d'observations complémentaires.

## **Analyse**

### **Sur le cadre juridique et l'interdiction des contrôles d'identité discriminatoires**

19. Les articles 78-2, alinéa 7, et 78-2-2 du code de procédure pénale (CPP) prévoient la possibilité pour le procureur de la République, sur réquisition écrite, d'ordonner des contrôles d'identité pour la recherche et la poursuite d'infractions qu'il précise, dans les lieux et pour la période de temps qu'il détermine.
20. L'action des policiers est encadrée par le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales.

21. A cet égard, l'article R. 434-11 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que « *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<sup>1</sup>* ».
22. L'article R. 434-16 du CSI, relatif au contrôle d'identité, dispose également 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* ».
23. Si la législation ne précise pas les critères de choix des personnes contrôlées sur la base d'une réquisition judiciaire, le Conseil constitutionnel a précisé que 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<sup>2</sup>. En outre, aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée<sup>3</sup>.
24. Dans plusieurs arrêts du 9 novembre 2016<sup>4</sup>, 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.
25. Dans ces mêmes arrêts, la Cour a rappelé l'application du principe d'aménagement de la charge de la preuve 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* ».

---

<sup>1</sup> Article 225-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du code pénal : « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur qualité de lanceur d'alerte, de facilitateur ou de personne en lien avec un lanceur d'alerte au sens, respectivement, du I de l'article 6 et des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 6-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée* ».

<sup>2</sup> Cons. Const., 24 janvier 2017, n° 2016-606/607 QPC. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a précisé, en ce sens, que les contrôles d'identité réalisés dans le cadre de réquisitions judiciaires devaient s'effectuer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination entre les personnes.

<sup>3</sup> CEDH, 13 nov. 2017, n° 57325/00, *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], § 176 ; 13 déc. 2005, n° 55762/00 et 55974/00, *Timichev c. Russie*, § 58.

<sup>4</sup> Cass. 1<sup>re</sup> Civ., 9 novembre 2016, pourvois n° 15-24.207, 15-24.208, 15-24.209, 14-24.210, Bull. 2016, I, n° 210, 15-24.211, 15-24.212, Bull. 2016, I, n° 211, 15-24.213, 15-24.214, 15-25.872 Bull. 2016, I, n° 209, 15-25.873, Bull. 2016, I, n° 212, 15-25.875, 15-25.876, 15-25.877.

### **Sur le contrôle d'identité de M. X**

26. M. X soutenant qu'il a été contrôlé en raison de sa couleur de peau noire, le Défenseur des droits a mené une enquête en vue de rechercher s'il existait des éléments laissant présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'origine, réelle ou supposée, en application du principe d'aménagement de la charge de la preuve.
27. Interrogés sur le motif qui les a décidés à contrôler M. X, les trois fonctionnaires de police ont expliqué, avec des réserves, qu'ils se sont attachés à un accessoire porté par M. X. Dans le cadre de son audition, M. B a indiqué « *en discutant avec mes collègues, ils m'ont parlé du fait que M. X portait peut-être des lunettes de soleil. Je ne peux pas être formel sur le fait que M. X portait des lunettes mais ce peut être une explication* ». M. C a quant à lui précisé « *je ne pourrai pas vous dire ce qui a motivé le contrôle de M. X. Pour les besoins des auditions par le Défenseur des droits, mes collègues et moi en avons discuté ensemble et Mme A a émis l'hypothèse que M. X ait porté des lunettes de soleil en gare et que cela pouvait signifier qu'il voulait dissimuler son regard. Personnellement, je ne me souviens même pas si M. X portait des lunettes ce jour-là* ».
28. En l'absence de témoignages de tiers et d'enregistrements vidéo (issus de la vidéo-surveillance ou des caméras piétons) permettant de vérifier les allégations de M. X, le Défenseur des droits a examiné le seul autre élément à disposition, à savoir la séquence de consultation du FPR exploité par les trois fonctionnaires de police qui ont contrôlé M. X pendant la matinée du 30 août 2021.
29. Si l'analyse de l'identité des personnes figurant sur la séquence de consultation du FPR a montré que les personnes contrôlées étaient majoritairement des hommes âgés de moins de 30 ans, elle n'a pas permis d'établir l'existence d'une présomption de discrimination fondée sur l'origine, réelle ou supposée, à l'égard de M. X.
30. En l'état des éléments du dossier et en l'absence de dispositif de traçabilité des contrôles d'identité, le Défenseur des droits ne constate pas le caractère discriminatoire du contrôle d'identité effectué à l'égard de M. X le 30 août 2021.
31. S'agissant de la palpation et de la fouille de bagages décrites par M. X, le Défenseur des droits n'est pas en mesure d'établir si elles ont bien été réalisées dès lors que les policiers auditionnés assurent n'avoir procédé qu'à une inspection visuelle des bagages de M. X et qu'aucun élément objectif ne permet de confirmer les allégations de ce dernier.
32. Si aucun manquement individuel ne peut être retenu contre les policiers mis en cause par M. X, l'enquête du Défenseur des droits met en évidence des défaillances concernant la mise en œuvre des contrôles d'identité réalisés sur la base des réquisitions du procureur de la République au sein de la gare D et le conduit à formuler des recommandations de portée générale.

### **Sur l'objectivation du choix des personnes contrôlées**

33. Les agents du Défenseur des droits ont interrogé les trois fonctionnaires de police qui ont contrôlé M. X sur les éléments qu'ils prennent en considération pour décider de contrôler une personne. En réponse, les policiers ont expliqué que le choix de la



personne contrôlée repose à la fois sur des considérations aléatoires, ainsi que sur leur ressenti et leur expérience.

34. M. C a ainsi expliqué qu'outre les contrôles motivés par certains comportements (une personne qui change de direction en apercevant les forces de l'ordre, qui dissimule son visage, qui n'est pas vêtue de manière cohérente avec la saison ...), « *il y a aussi le cas de figure où il n'y a pas de comportement suspect. Dans ce cas, on procède par hasard. A titre d'exemple, il m'est arrivé de demander à un collègue de me donner un chiffre au hasard. C'est ce chiffre qui va me servir à déterminer la personne que je vais contrôler. Par exemple, si c'est le chiffre 17, ce sera la 17<sup>ème</sup> personne qui passera devant nous qui sera contrôlée* ».
35. De même, Mme A a expliqué qu'ils procédaient à des contrôles aléatoires, sans critère, mais aussi à des contrôles en fonction du comportement des personnes. Sur ce second cas de figure, Mme A a mis en évidence l'importance du ressenti et de l'expérience du policier pour décider de contrôler une personne et a donné les exemples de comportement pouvant justifier un contrôle : une personne qui change de direction, comme pour éviter le contrôle, ou qui porte une capuche dans l'enceinte de la gare.
36. Comme indiqué précédemment s'agissant de M. X, les fonctionnaires de police ont tenté d'expliquer leur choix de le contrôler par le fait qu'il portait certainement des lunettes de soleil, mais cette justification est incertaine.
37. Comme le Défenseur des droits l'a déjà constaté précédemment<sup>5</sup>, l'article 78-2 alinéa 7 du CPP n'encadre pas les critères de choix des personnes contrôlées par les forces de l'ordre dans l'exécution des contrôles d'identité requis par le procureur de la République. Ils peuvent être pratiqués sur toute personne, sans égard à son comportement, dans le champ spatio-temporel de la réquisition et donc, dans les faits, en se fondant sur des critères subjectifs tels que leur ressenti, leur propre expérience, comme le confirment ici les trois fonctionnaires de police auditionnés.
38. Chaque agent constitue ainsi sa grille de lecture, qui sera influencée par des stéréotypes, y compris de manière inconsciente. Il est alors particulièrement difficile de déterminer la raison pour laquelle telle personne a fait l'objet d'un contrôle et par la suite de vérifier qu'il n'est pas empreint de considérations discriminatoires.
39. Le cadre juridique n'impose donc pas aux forces de l'ordre d'objectiver le choix de la personne contrôlée.
40. Ce constat est partagé par la Cour des comptes qui souligne la complexité du cadre juridique et l'importance de la marge d'appréciation de l'agent dans l'initiative des contrôles mais aussi dans leur mise en œuvre : « *La loi laisse une grande autonomie aux agents chargés de les réaliser, en restant pour l'essentiel muette sur les motifs qui peuvent conduire à contrôler ou non une personne et sur l'ampleur du contrôle* »<sup>6</sup>.
41. A l'instar du Défenseur des droits, la Cour des comptes considère que le cadre juridique actuel peut entraîner des dérives dans les pratiques quotidiennes.

<sup>5</sup> A titre d'exemple, Défenseur des droits, Décision n° 2021-054, 9 mars 2021.

<sup>6</sup> Cour des comptes, rapport les contrôles d'identité, 6 déc. 2023, p. 34.



42. Or, un cadre juridique qui accorde un pouvoir trop étendu aux policiers fait naître un risque d'arbitraire et de discrimination à l'égard de certaines catégories de la population.<sup>7</sup> Dans un récent arrêt du 20 février 2024, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que « *le défaut d'un cadre juridique et administratif suffisant est susceptible de donner lieu à des contrôles d'identité discriminatoires* »<sup>8</sup> et peut engager la responsabilité de l'Etat au titre de ses obligations positives résultant de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour a notamment rappelé : « *125. La Cour a déjà eu l'occasion de dire dans d'autres domaines que l'obligation positive la plus fondamentale imposée aux Etats consiste à mettre en place un cadre juridique et administratif qui leur permette de remplir leurs devoirs au regard de la Convention. (...). 126. Dans des circonstances très différentes, la Cour a considéré que le droit national réglementant les opérations de police doit offrir un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de force et même contre les accidents évitables (...). Les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions : un cadre juridique et administratif doit définir les conditions limitées dans lesquelles les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu, compte tenu des normes internationales élaborées en la matière (...)* ».
43. La Défenseure des droits réitère dès lors sa recommandation tendant à la modification de l'article 78-2 du CPP afin que celui-ci prévoie que les contrôles d'identité doivent être fondés sur des critères objectifs, excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

### **Sur la communication de la justification du contrôle à la personne concernée**

44. L'absence de justification du contrôle d'identité à la personne concernée, tant sur le cadre légal du contrôle que sur les choix qui ont conduit les forces de l'ordre à contrôler cette personne, est problématique et peut être la source de tensions avec la personne contrôlée qui, faute d'explication, pourra s'interroger sur la légitimité du contrôle et, le cas échéant, suspecter qu'un motif discriminatoire a guidé le choix des policiers.
45. En l'espèce, faute d'avoir obtenu des explications sur le motif de son contrôle, M. X a effectivement eu le sentiment d'être victime d'une injustice et d'une discrimination fondée sur sa couleur de peau.
46. Les trois policiers ont expliqué avoir tenté de répondre aux demandes de justifications de M. X en lui montrant la réquisition judiciaire les autorisant à procéder à des contrôles d'identité. Or, si la réquisition judiciaire pose le cadre légal du contrôle, elle ne répond pas à la question du motif qui a conduit les policiers à contrôler M. X.
47. D'ailleurs, la réponse des policiers n'a pas satisfait M. X. Selon la main courante de service, « *M. X s'agace, en nous demandant à plusieurs reprises encore le motif du contrôle. Lui répétons que le contrôle est sur réquisition du procureur de la République, celui-ci ne veut rien savoir et s'énerve* ».

<sup>7</sup> Voir par exemple CEDH, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, 12 janvier 2010, §§ 85-87.

<sup>8</sup> CEDH, *Wa Baile c. Suisse*, 20 février 2024, § 130.

48. Les policiers reconnaissent que le fait de présenter la réquisition judiciaire aux personnes contrôlées qui veulent connaître le motif de leur contrôle ne permet pas toujours de répondre aux attentes des personnes. Un des policiers a même expliqué que, face à une personne qui se plaignait d'être contrôlée en raison de sa couleur de peau, il lui était arrivé de montrer sur son téléphone NEO la liste des autres personnes contrôlées, dans le but de montrer la diversité des personnes contrôlées.
49. Les réponses des trois policiers auditionnés mettent en évidence leur manque de ressources pour répondre aux interrogations des personnes contrôlées, malgré leur bonne volonté.
50. Surtout, l'incompréhension générée par ces contrôles et l'absence de transparence sur leurs motifs alimentent un sentiment de défiance autour des contrôles d'identité et nuisent aux relations entre la population et la police.
51. En 2021, dans leur rapport de mission sur la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité,<sup>9</sup> Christian Vigouroux et Florian Roussel relèvent que ces contrôles étant nécessairement très subjectifs, au regard du caractère très général des conditions légales de réalisation, et n'étant ni motivés ni expliqués, ils sont de plus en plus fréquemment vécus comme humiliants, le soupçon quant à leur possible caractère discriminatoire étant nettement plus fort que par le passé. Il arrive ainsi de plus en plus fréquemment qu'ils dégénèrent du fait de leur contestation par les personnes.
52. Selon une enquête du Défenseur des droits de 2017<sup>10</sup>, seuls 41 % des personnes interrogées déclarent avoir bénéficié d'une explication sur les motivations du contrôle. Pourtant, le fait de fournir des telles explications est considéré comme un élément déterminant de la légitimité perçue du contrôle. Cette enquête souligne que « *ces expériences déclarées de comportements contraires à la déontologie des forces de l'ordre n'ont pas seulement des conséquences sur les perceptions individuelles de la police ou de la gendarmerie, elles semblent contribuer à alimenter un sentiment de défiance envers les institutions de protection des citoyens et de leurs droits* ».
53. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits recommande la modification de l'article 78-2 du CPP afin qu'il prévoie que le fondement légal et le ou les motifs du contrôle doivent être énoncés à la personne contrôlée.
54. En conclusion, la Défenseure des droits recommande la modification de l'article 78-2 du CPP afin qu'il prévoie que :
- les contrôles d'identité doivent être fondés sur des critères objectifs, excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes,
  - le fondement légal et le ou les motifs du contrôle doivent être énoncés à la personne contrôlée.

---

<sup>9</sup> C. Vigouroux et F. Roussel, La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité, Mission confiée par G. DARMANIN, ministre de l'intérieur, E. DUPOND-MORETTI, Garde des sceaux, ministre de la justice, 2021.

<sup>10</sup> Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits, Relations police/population : le cas des contrôles d'identité, 2017.

Ces mesures permettraient d'atteindre deux objectifs :

- Cela contribuerait à une meilleure compréhension de l'action de la police et éviterait un sentiment d'injustice ou de discrimination. Communiquer les raisons du contrôle d'identité à la personne concernée constituerait un facteur d'apaisement et de clarification des conditions de l'opération.
- Cela inciterait les forces de l'ordre à mieux cibler les contrôles en s'interrogeant sur les raisons du contrôle et en s'efforçant à objectiver le choix opéré.

55. Dans le même objectif de transparence de l'action des forces de l'ordre, de leur redevabilité et d'effectivité des enquêtes en cas d'allégation de discrimination, la Défenseure des droits réitère sa recommandation relative à la mise en place d'un dispositif de traçabilité des contrôles, qui - quelle que soit la forme qu'il prendrait - serait un moyen de garantir à la fois une traçabilité administrative, comme le recommande également la Cour des comptes, et la possibilité pour les personnes contrôlées d'exercer utilement un recours, en cas de comportement contraire aux règles déontologiques, notamment discriminatoire, dans les situations individuelles.

56. Enfin, la Défenseure des droits recommande le déclenchement systématique de la caméra-piéton lorsque les forces de l'ordre réalisent des contrôles d'identité.

### ***Sur l'insuffisance d'encadrement de la part de la hiérarchie et de contrôle de l'autorité judiciaire***

57. Si les fonctionnaires de police jouissent d'une grande autonomie dans le choix des personnes qu'ils contrôlent dans le cadre des contrôles d'identité sur réquisitions judiciaires, ils agissent sous le contrôle de leur hiérarchie et du procureur de la République. A ce stade, il ressort néanmoins des informations recueillies par le Défenseur des droits que ces contrôles ne sont pas suffisamment effectifs pour vérifier leur légalité et leur opportunité et pour prévenir tout risque d'arbitraire.

58. Ainsi, les trois fonctionnaires de police auditionnés par les agents du Défenseur des droits ont indiqué qu'ils ne recevaient aucune consigne de la part de leur hiérarchie ni sur la manière de mettre en œuvre les réquisitions du procureur de la République, ni sur la manière de répondre aux personnes qui s'opposeraient au contrôle.

59. Or, l'encadrement des agents par des instructions précises constitue une obligation déontologique pour les fonctionnaires de police qui exercent des fonctions d'encadrement<sup>11</sup>.

60. Dès lors, pour assurer une meilleure objectivisation du choix des personnes contrôlées et prévenir les risques de dérives discriminatoires, la Défenseure des droits recommande ce qui suit :

- à l'instar de la Cour des comptes, la formalisation d'une doctrine d'emploi relative aux conditions du recours aux contrôles d'identité et au déroulé du contrôle. Notamment concernant :

---

<sup>11</sup> L'article R. 434-4 du CSI dispose que « L'autorité investie du pouvoir hiérarchique prend des décisions, donne des ordres et les fait appliquer. Elle veille à ce que ses instructions soient précises et apporte à ceux qui sont chargés de les exécuter toutes informations pertinentes nécessaires à leur compréhension ».

- L'objectivation des motifs présidant au choix de la personne qui sera contrôlée, sans exclure la possibilité de recourir aux contrôles aléatoires dès lors qu'une méthodologie est déterminée au préalable ;
- Le recours aux actes connexes, tels que les palpations de sécurité et les inspections visuelles ;
- le renforcement de l'encadrement de proximité et l'organisation périodique de séances de retour d'expérience, en s'appuyant notamment sur les enregistrements issus des caméras-piétons ;
- l'amélioration de la formation des policiers et des gendarmes, en intégrant des modules pratiques sur l'identification et l'interdiction des comportements discriminatoires, les pratiques à ne pas suivre et les moyens d'améliorer les relations des agents de la force publique avec la population. Cette mesure devrait également impliquer la hiérarchie pour qu'elle soit partie prenante d'un réel changement de culture dans l'institution.

61. En outre, il ressort des auditions qu'aucun des trois policiers qui a contrôlé M. X ne détenait la qualification d'officier de police judiciaire. Mme A a également confirmé, lors de son audition, qu'il n'y avait pas d'officier de police judiciaire à la brigade des réseaux franciliens de la gare D.
62. Or, l'article 78-2-2, I du CPP précise que les contrôles d'identité réalisés sur la base de réquisitions judiciaires sont effectués par « *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* ». De même, l'article 78-2-2, III<sup>12</sup> du CPP prévoit qu'au cours du contrôle d'identité, seul un officier de police judiciaire peut procéder à une inspection visuelle ou une fouille de bagages.
63. En l'absence de traçabilité des contrôles d'identité, le Défenseur des droits n'est pas en mesure de s'assurer que les contrôles d'identité réalisés à la gare D sont bien réalisés sous la responsabilité, et donc le contrôle, d'un officier de police judiciaire, tel que l'imposent les dispositions précitées du CPP.
64. Au-delà des conséquences contentieuses que cette situation pourrait emporter si un contrôle d'identité, une inspection ou une fouille des bagages venait à révéler une infraction, il convient de rappeler que l'absence d'officier de police judiciaire prive les interventions des fonctionnaires de police de garanties procédurales fondamentales.
65. C'est pourquoi, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de prendre les mesures pour s'assurer qu'un officier de police judiciaire soit clairement identifié lors de chaque opération de contrôles d'identité. Elle recommande également au ministre de procéder à un rappel général de l'interdiction de procéder à des inspections visuelles et des fouilles de bagages hors de la présence d'un officier de police judiciaire lors des contrôles d'identité.
66. Enfin, les informations recueillies au cours de l'instruction du Défenseur des droits révèlent une absence de contrôle effectif de la part de l'autorité judiciaire, tant au moment de la délivrance des réquisitions judiciaires autorisant les contrôles d'identité, qu'après la réalisation de ces contrôles.

<sup>12</sup> « *les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du présent code peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille* ».

67. Or, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision du 5 août 1993, qu'« *il revient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôles et de vérification d'identité* »<sup>13</sup>.
68. En l'espèce, à la demande de la sous-direction régionale de la police des transports de la brigade des réseaux franciliens, les policiers de la gare D reçoivent tous les jours des réquisitions pour effectuer des contrôles d'identité.
69. Pour la journée du 30 août 2021, deux réquisitions ont été délivrées par le procureur de la République, couvrant l'ensemble des gares parisiennes, pour deux périodes de temps, l'une de 7h30 à 13h30 et l'autre de 15h à 21h.
70. Interrogés sur la fréquence et le contenu (notamment les infractions visées) des réquisitions judiciaires, les trois policiers auditionnés par les agents du Défenseur des droits ont expliqué qu'ils ne lisaient pas la réquisition. Mme A a ainsi déclaré : « *C'est toujours la même réquisition, on en a tous les jours. Je l'ai lue quand je suis arrivée à la BRF<sup>14</sup> et c'est toujours la même* ». De la même manière, M. C a confirmé : « *je précise qu'il s'agit tout le temps de la même réquisition. J'en ai pris connaissance la première fois mais depuis, je vérifie juste la date et l'heure* ».
71. Ces éléments attestent du caractère quasi permanent des réquisitions judiciaires permettant de faire des contrôles d'identité dans les gares parisiennes. Or, une telle situation apparaît comme contraire aux exigences de l'article 78-2, alinéa 7, du CPP<sup>15</sup>.
72. En effet, dans sa décision du 24 janvier 2017, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation s'agissant des contrôles d'identité requis par le ministère public pour la recherche d'infractions déterminées, à savoir que « *les dispositions de ce texte ne sauraient, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, autoriser le procureur de la République, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, à requérir des contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace* »<sup>16</sup>.
73. A cet égard, la dépêche du ministère de la justice, adressée à l'ensemble des procureurs généraux et procureurs de la République, le 6 mars 2017, leur rappelle qu'au-delà du contrôle de la régularité juridique des demandes de réquisitions émanant des services de police et des unités de gendarmerie, il leur incombe d'en vérifier systématiquement l'opportunité au regard de leurs motifs, des lieux et des dates visés, ainsi que de la fréquence des opérations de contrôles d'identité réalisées dans ces lieux.<sup>17</sup> La dépêche précise que les services de police ou de gendarmerie qui sollicitent la délivrance de ces réquisitions doivent expliciter les motifs de ces contrôles d'identité, leurs objectifs et les moyens qui seront mis en œuvre pour les réaliser<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Cons. Const. 5 août 1993, n° 93-323 CD. Voir également article 78-1 du CPP : « *L'application des règles prévues par le présent chapitre est soumise au contrôle des autorités judiciaires mentionnées aux articles 12 et 13.* »

<sup>14</sup> BRF : brigade des réseaux franciliens.

<sup>15</sup> A titre d'exemple, Cass. Civ. 1re, 14 mars 2018, n° 17-14.424

<sup>16</sup> Cons. const. 24 janv. 2017, n° 2016-606/607 QPC

<sup>17</sup> CRIM-PJ N° 05-28-H8, 6 mars 2017.

<sup>18</sup> Elle précise ainsi que « *la motivation des demandes de réquisitions ne saurait se trouver réduite à une simple référence à des considérations générales ou hypothétiques sur la délinquance locale. Il s'agira par exemple de faire état des faits de délinquance recensés et des plaintes enregistrées sur le secteur concerné au cours d'une période récente, ainsi que des résultats obtenus à l'occasion d'une précédente opération de contrôles d'identité menée dans des conditions similaires* ».

74. Il appartient donc à l'autorité judiciaire de veiller, lors de la délivrance des réquisitions, à, d'une part, délimiter géographiquement et temporellement les contrôles d'identité afin de ne pas créer de situation de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace, et, d'autre part, contrôler la légalité et l'opportunité des opérations sollicitées.
75. Quant aux forces de l'ordre, elles doivent motiver leurs demandes de réquisitions judiciaires par des éléments factuels complets, et rendre compte systématiquement à l'autorité judiciaire du déroulement des opérations de contrôles d'identité qui sont réalisées sur le fondement de ses réquisitions.
76. Au-delà de ce contrôle *a priori*, l'autorité judiciaire doit également exercer un contrôle *a posteriori* effectif, après la réalisation des opérations.
77. En l'état, ce contrôle n'est pas effectif. Si le chef de la brigade des réseaux franciliens réalise, pour chaque mois, un tableau qui récapitule le nombre de personnes contrôlées et le nombre d'infractions relevées, cela ne saurait répondre aux exigences d'un contrôle effectif.
78. En effet, la dépêche du ministère de la justice du 6 mars 2017 (précitée) préconise aux parquets de faire établir un compte-rendu systématique relatant le déroulement des opérations de contrôle d'identité réalisées sur leurs réquisitions. En pratique, il doit s'agir d'un « *rapport rédigé par le chef du service de police ou de l'unité de gendarmerie ayant procédé aux contrôles [qui] comportera, outre des précisions relatives au cadre juridique et aux modalités des contrôles, des informations statistiques et tout élément permettant à l'autorité judiciaire de s'assurer du caractère non discriminatoire de ces contrôles, à travers notamment la présentation des critères ayant présidé aux choix des personnes à contrôler* ».
79. En l'espèce, aucun compte-rendu relatant le déroulement de l'opération de contrôles d'identité n'a été transmis au procureur de la République, comme demandé dans sa réquisition. Celui-ci n'a donc pas été en mesure de vérifier que les contrôles menés à sa demande respectaient le cadre légal qu'il avait fixé.
80. En conséquence, la Défenseure des droits recommande au garde des sceaux, ministre de la justice, de rappeler aux parquets d'appliquer la dépêche du 6 mars 2017 et d'exercer le contrôle :
- d'une part, au moment de la délivrance des réquisitions, en vérifiant la légalité et l'opportunité des opérations de contrôles d'identité sollicitées ;
  - d'autre part, après la réalisation des opérations à partir du rapport devant être remis par le chef du service de police ou de l'unité de gendarmerie ayant procédé aux contrôles, lequel doit comporter « *des précisions relatives au cadre juridique et aux modalités des contrôles, des informations statistiques et tout élément permettant à l'autorité judiciaire de s'assurer du caractère non discriminatoire de ces contrôles, à travers notamment la présentation des critères ayant présidé au choix des personnes à contrôler* », comme le précise la dépêche précitée.
81. La Défenseure des droits recommande également au ministre de l'intérieur et des outre-mer de rappeler à ses effectifs l'obligation de motiver leurs demandes de réquisitions judiciaires par des éléments factuels complets, et 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.