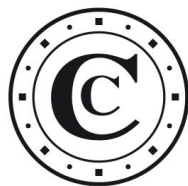


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Une pratique généralisée
aux finalités à préciser

Rapport public thématique

Décembre 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Une pratique massive, inscrite dans un cadre juridique complexe	19
I - Un cadre juridique et déontologique particulièrement complexe	19
A - De multiples cas d'usage prévus par la loi.....	19
B - De nombreuses précisions apportées, au cas par cas, par la jurisprudence	21
C - Un cadre déontologique général, à valeur réglementaire	23
II - Une pratique massive mais mal mesurée	25
A - Un recensement partiel des contrôles, et des sources peu fiables	25
B - Un nombre élevé de contrôles à l'échelle nationale.....	27
Chapitre II Des finalités à préciser, des gestes à encadrer	33
I - Un déroulé variable	33
A - Des pratiques diverses selon les finalités assignées aux contrôles	33
B - Des critères variables pour le choix des personnes contrôlées	36
II - Des contrôles peu cadrés sur le plan opérationnel	37
A - Une contribution mal décrite à la stratégie de sécurité publique	37
B - Des « guides de bonnes pratiques » peu orientés vers l'opérationnel	39
III - Un encadrement inégal des agents par la hiérarchie de proximité	41
A - Les OPJ manquent de temps pour superviser les agents placés sous leur responsabilité.....	41
B - Le rôle des gradés dans l'encadrement des pratiques.....	42
C - Un contrôle par l'encadrement fragilisé.....	42
Chapitre III Renforcer la relation entre la police et la population	47
I - Des dispositifs de signalement efficaces mais une vision globale qui fait encore défaut.....	47
A - Des dispositifs de signalement divers mais peu utilisés.....	48
B - Un traitement effectif et adapté de chaque dossier, qui ne débouche pas sur une vision globale	50
C - Une appréhension difficile de la question des discriminations par les inspections générales.....	53

II - Une transparence à améliorer.....	54
A - Objectiver les pratiques : des mesures déjà prévues, à rendre pleinement effectives	55
B - L'exemple britannique des <i>stop and search</i> : modérer et expliquer les contrôles.....	57
C - Les débats autour de la distribution d'un récépissé de contrôle	58
III - Un contrôle du procureur de la République à renforcer.....	59
A - Un contrôle <i>a priori</i> encore très imparfait	59
B - Un contrôle <i>a posteriori</i> également peu effectif	61
IV - Une formation initiale à approfondir et une formation continue et statutaire à développer	62
A - Un sujet traité, partiellement, dans le cadre de la formation initiale	63
B - Une formation à renforcer en cours de carrière.....	64
Liste des abréviations	71
Annexes	73

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

*

**

La présente enquête a été réalisée par la quatrième chambre de la Cour, à la demande de la Défenseure des droits.

Au niveau national, les contrôles ont principalement porté sur les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi qu'auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice. Des entretiens ont été menés avec l'inspection générale de la police nationale ainsi qu'avec les services de la Défenseure des droits en charge de la déontologie de la sécurité.

Les éléments quantitatifs du rapport se fondent sur l'analyse de données issues du système d'information *Pulsar* (système de suivi de l'activité au sein de la gendarmerie nationale) et de la *main-courante informatisée* (police nationale), ainsi que des historiques de consultation du fichier des personnes recherchées et du système national du permis de conduire. Ces analyses ont été conduites avec l'aide du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, de la délégation à la sécurité routière du ministère de l'intérieur, de la direction nationale de la police judiciaire (pour la police nationale) et de la direction des opérations et de l'emploi (pour la gendarmerie nationale).

Des contrôles sur place ont également été réalisés auprès d'unités de la police nationale et de la gendarmerie départementale (dans les Pyrénées-Orientales, l'Essonne et le X^{ème} arrondissement de Paris), ainsi que dans des écoles de formation des élèves gendarmes (Dijon) et gardiens de la paix (Oissel).

Ils ont été complétés par des entretiens avec les parquets de Paris et de Créteil, et par une rencontre avec les associations « Espoir 18 » et « Réseau égalité, anti-discrimination et justice interdisciplinaire (REAJI) », ainsi qu'avec des chercheurs du centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

Une étude du modèle britannique, qui se démarque notablement de l'organisation et de l'action des forces de sécurité intérieure françaises, apporte une mise en perspective de nombreux sujets abordés dans le rapport. Elle se base à la fois sur la littérature disponible et, grâce au concours du service de sécurité intérieure de l'ambassade de France au Royaume-Uni, sur des échanges nombreux et approfondis avec les parties prenantes du modèle policier britannique ainsi qu'avec la directrice du *Scottish Institute for Policing Research*.

La chambre a auditionné M. Veaux, directeur général de la police nationale, accompagné de Mme Brunner, directrice nationale de la sécurité publique, et Mme Thibault-Lecuire, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale, respectivement le 11 et le 13 septembre 2023.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 25 septembre 2023, par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de Mme Mercereau, M. Chatelain, M. Spilliaert, M. Michelet, conseillère et conseillers maîtres, M. Lauga, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné et approuvé le 17 octobre 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Lion, président de section, représentant M. Bertucci, président de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Sollicitée par la Défenseure des droits en application de ses prérogatives², la Cour a conduit une enquête visant à analyser la pratique des contrôles d'identité, régulièrement questionnée dans le débat public. La saisine de la Défenseure des droits relevait le triple constat de l'absence de traçabilité des contrôles, d'un cadre légal insuffisamment protecteur face aux discriminations (« *contrôles au faciès* ») et d'une absence de contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Sa demande portait notamment sur le nombre de contrôles d'identité réalisés et l'analyse qualitative de ces contrôles (fondements juridiques, effets sur la délinquance, effets sur la population notamment en matière de confiance dans les forces de l'ordre). La Cour s'est efforcée de prendre en compte ces questionnements.

Un cadre juridique complexe

Le code de procédure pénale, aux articles 78-2 et suivants, prévoit de nombreux motifs de recours aux contrôles d'identité. Ces contrôles, qui relèvent de la police judiciaire comme de la police administrative, peuvent être conduits à l'initiative des forces de police et de gendarmerie ou sur réquisition écrite du procureur de la République. Ce cadre est à la fois riche et peu prescriptif ; il a été progressivement précisé sur des cas concrets par la jurisprudence, afin d'orienter le discernement des agents dans le choix des personnes contrôlées et d'harmoniser les pratiques.

Ce cadre, dont la complexité ne facilite pas la compréhension par les agents chargés de le mettre en œuvre, est complété par un ensemble de règles déontologiques applicables plus généralement aux policiers et aux gendarmes, et qui ont une portée réglementaire depuis 2014. Elles décrivent les grands principes de l'interaction entre les forces de sécurité et la population, et affirment les principes de non-discrimination dans la détermination des personnes à contrôler et de respect de la dignité des personnes lors du contrôle.

² Article 19 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits : « *Le Défenseur des droits peut demander au vice-président du Conseil d'État ou au Premier président de la Cour des comptes de faire procéder à toutes études* ».

Une pratique massive, mais mal mesurée

Malgré les lacunes importantes de l'information disponible, la Cour s'est attachée à évaluer le nombre de contrôles d'identité menés chaque année. Il ressort de ces travaux que la gendarmerie nationale a contrôlé environ 20 millions de personnes en 2021, dont 8,3 millions au titre d'un contrôle routier. Pour sa part, la police nationale a réalisé de l'ordre de 27 millions de contrôles d'identité la même année, dont 6,6 millions de contrôles routiers. Le nombre de contrôles réalisés en 2021 en France approcherait donc 47 millions, soit en moyenne neuf contrôles par patrouille et par jour. Cette valeur ne présente pas d'écart significatif par rapport à la tendance observée depuis 2018³. L'estimation réalisée par la Cour reste toutefois entachée de nombreuses incertitudes, à la hausse comme à la baisse, du fait du caractère indirect et peu consolidé des données exploitées, comme de divers biais qui les affectent.

Les travaux de la Cour confirment ainsi la place centrale des contrôles d'identité dans les actions de la police et de la gendarmerie nationales relevant de la sécurité publique, tant par le nombre de contrôles réalisés chaque année, que par la multiplicité des objectifs auxquels ils répondent. Pourtant, malgré cette place centrale, les forces de sécurité ne se sont pas donné les moyens de recenser de manière exhaustive les contrôles réalisés ni d'en comprendre les motifs et d'en analyser les résultats. Cette situation est d'autant plus surprenante que la pratique des contrôles d'identité fait l'objet d'un débat de longue date dans l'opinion publique. Approfondir la connaissance quantitative des contrôles réalisés – leur nombre, mais également leur localisation géographique et leur fondement juridique – est donc fondamental pour bien mesurer les modalités d'exercice de cette pratique.

Les objectifs poursuivis par les contrôles et les conditions de leur réalisation sont peu définis

La nécessité opérationnelle des contrôles d'identité fait l'objet d'un consensus unanime au sein des forces de sécurité intérieure. Pourtant, elles n'ont pas mené de réflexion approfondie sur les conditions concrètes d'emploi de cette pratique, envisagée comme un simple outil. Le contrôle d'identité est ainsi devenu un acte technique courant mais sa place n'a pas réellement été définie dans les actions de la police et de la gendarmerie, ni son impact sur la relation police-population mesuré. De surcroît, le déroulé-type d'un contrôle d'identité n'est pas précisément défini, ni décliné dans

³ Seules les périodes de confinement consécutives à la pandémie de covid-19 présentent des variations importantes du nombre de contrôles.

des supports pédagogiques à destination des agents : ces derniers se concentrent en effet sur le cadre juridique des contrôles. La réglementation ne fixe pas non plus de manière précise les actes autorisés selon les cas de contrôle, ce qui peut entraîner des dérives dans les pratiques quotidiennes.

Dans ces conditions, le mentorat des plus jeunes et, plus généralement, l'encadrement des agents de voie publique par des gradés expérimentés, sont déterminants. Ils se heurtent toutefois, dans la police nationale, aux difficultés d'encadrement hiérarchique liées à la réduction du nombre d'officiers, non compensée par une montée en compétence des gradés et des gardiens de la paix. Dans la majorité des cas, seuls les contrôles dont les agents estiment eux-mêmes qu'ils doivent être portés à la connaissance de leurs supérieurs immédiats font donc l'objet d'une attention hiérarchique. Les officiers de police judiciaire n'exercent quant à eux un contrôle que sur les cas débouchant sur des suites judiciaires. Cela rend certaines dérives indétectables.

Des dispositifs de signalement et de contrôle effectifs mais peu utilisés, un effort de transparence encore à renforcer

Lorsque la conduite d'un policier ou d'un gendarme est perçue comme inappropriée lors d'un contrôle d'identité, le public peut recourir aux plateformes de signalement administrées par les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales, ou saisir le Défenseur des droits⁴. Ces voies de recours, qui ne sont pas spécifiques aux contrôles d'identité, restent toutefois peu utilisées dans ce cas précis : seules quelques centaines de dossiers sont traités chaque année, essentiellement par le biais de la plateforme de signalement de l'inspection générale de la police nationale. La Cour a pu vérifier, en sélectionnant un échantillon de dossiers, que leur traitement est effectif. Toutefois, le suivi de ces dossiers relève avant tout des services concernés, sans analyse globale ni retour vers l'inspection générale. Il en résulte une capacité limitée de cette dernière à disposer d'une appréciation globale du respect de la déontologie lors des contrôles d'identité.

En particulier, les inspections générales ne sont dotées d'aucun outil permettant de surveiller le caractère discriminatoire ou non des contrôles. Ce manque pénalise d'autant plus leurs capacités de contrôle déontologique que les statistiques ethniques sont interdites en France. Des études de terrain, menées conjointement par des universitaires et les

⁴ Il peut aussi déposer une plainte, notamment auprès du procureur de la République.

inspections générales, pourraient le cas échéant être développées pour répondre à ce besoin.

Le contrôle par le procureur de la République des demandes de réquisition émises par les forces de sécurité intérieure doit aussi permettre de vérifier, *a priori*, la légitimité des opérations envisagées et, *a posteriori*, leurs résultats. En pratique, ce contrôle est très limité, essentiellement par le peu de temps que les parquets peuvent y consacrer. Le déploiement de la procédure pénale numérique et l'exploitation des données issues des comptes rendus d'opération pourraient renforcer la transparence de ce cadre d'exercice des contrôles, apprécié par les forces de sécurité comme par les magistrats pour sa robustesse juridique.

Enfin, diverses évolutions introduites ou envisagées dans les pratiques des policiers et gendarmes contribuent à améliorer la transparence dans la réalisation des contrôles d'identité. Parmi celles-ci, le port d'un numéro d'identification, dit « RIO », a été introduit en 2014 mais cet identifiant reste encore, dans de nombreux cas, peu visible. Par ailleurs, les difficultés initiales de déploiement des caméras-piéton à partir de 2017, comme les modalités actuelles de leur utilisation, ont affecté leur appropriation par les agents. Ce nouvel outil ne permet donc pas encore de sécuriser les pratiques, notamment en cas de contestation. Son utilité se concentre pour le moment sur l'effet de désescalade induit, en cas de contrôle conflictuel, par le déclenchement de l'enregistrement vidéo.

De ce point de vue, l'expérimentation décidée en 2017 pour un an⁵, qui visait à enregistrer systématiquement les contrôles d'identité afin d'évaluer le nombre et les circonstances pratiques, a largement manqué son objectif compte tenu des difficultés techniques rencontrées à cette époque avec la première génération de caméras-piéton. La conduite d'une nouvelle expérimentation paraît donc utile.

Des pratiques enseignées surtout sous l'angle juridique, au détriment des finalités opérationnelles

L'enseignement du contrôle d'identité au moment de la formation initiale insiste, surtout, sur leur cadre juridique et sur la sécurisation des agents. Elle n'accorde qu'une place réduite à l'évaluation de la nécessité de contrôler ou non une personne dans une situation donnée. Le déroulé du contrôle et, le cas échéant, la nécessité de réaliser des actes complémentaires – consultation des fichiers nationaux de police, palpations « de sécurité » – ne fait pas non plus l'objet d'une attention

⁵ Article 211 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

suffisante. Cette formation pratique est donc reportée à un apprentissage auprès des pairs, à l'arrivée des jeunes policiers et gendarmes au sein de leur unité.

A contrario, une attention croissante est désormais portée, dès la formation initiale, sur les enjeux de déontologie et de relation avec la population, thèmes considérés par la police et la gendarmerie comme indispensables pour la réflexion des élèves sur l'acceptabilité de leurs pratiques. Ces enseignements mobilisent, outre leurs formateurs habituels, de nombreux intervenants extérieurs et notamment les inspections générales et le Défenseur des droits.

Le sujet des contrôles d'identité est également abordé par certains modules de formation continue, mais ces modules sont peu suivis : moins de 300 policiers participent chaque année à des formations portant spécifiquement sur les contrôles d'identité. Un si faible nombre ne permet pas de réduire le risque de dérives locales ou individuelles des pratiques. Pour la gendarmerie, la déconcentration de la formation continue n'a pas permis d'établir l'ampleur du recours aux modules de formation équivalents. Seules les formations obligatoires accompagnant certains passages de grade offrent réellement l'occasion de rappeler, au cours de la carrière, le cadre d'exercice des contrôles d'identité.

*

**

Au terme de son enquête, la Cour formule les recommandations suivantes.

