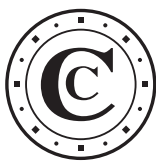


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Une pratique généralisée
aux finalités à préciser

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2023

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

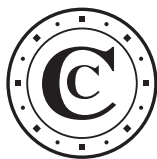
Sommaire

Introduction	5
1 Un cadre juridique complexe	7
2 Une pratique massive, mais mal mesurée.....	9
3 Les objectifs poursuivis par les contrôles et les conditions de leur réalisation sont peu définis	11
4 Des dispositifs de signalement et de contrôle effectifs mais peu utilisés, un effort de transparence encore à renforcer	13
5 Des pratiques enseignées surtout sous l'angle juridique, au détriment des finalités opérationnelles.	15
Recommandations.....	17

Introduction

Sollicitée par la Défenseure des droits en application de ses prérogatives¹, 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.

1. 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 ».



1 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.

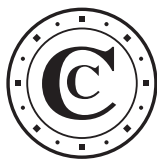
Ce cadre, dont la complexité ne facilite pas la compréhension par les agents chargés de le mettre en œuvre, est complété par un ensemble de règles déontologiques applicables plus généralement aux policiers et aux gendarmes, et qui ont une portée réglementaire depuis 2014. Elles décrivent les grands principes 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.

Un cadre juridique complexe

Les différents cas de contrôles d'identité

Cadre légal*	Type	Objet
Art. 78-2 al. 1 à 6		Raisons plausibles de soupçonner que la personne a commis une infraction, se prépare à commettre un crime ou délit, a violé un contrôle judiciaire, est recherchée ou est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cours
Art. 78-2 al. 7		Lutte contre certaines infractions spécifiées dans la réquisition
Art. 78-2 al. 8		Prévention d'une atteinte à l'ordre public
Art. 78-2 al. 9 à 17		Prévention des infractions transfrontalières ou ultra-marines (« contrôles Schengen »)
Art. 78-2-1		Lutte contre les infractions spécifiques à la législation du travail, sur les lieux d'activité
Art. 78-2-2		Lutte contre les infractions liées au terrorisme, armes, vols, stupéfiants
Art. 78-2-3		Raisons plausibles de soupçonner un crime ou délit flagrant
Art. 78-2-4		Prévention d'une atteinte grave à l'ordre public
Art. 78-2-5		Recherche de l'infraction de participation armée à manifestation
*Code de procédure pénale  Initiative des agents  Réquisition du procureur de la République		

Source : Cour des comptes

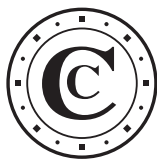


2 Une pratique massive, mais mal mesurée

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 2018². 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.

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



3 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 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.

Le rapport met l'accent sur deux pratiques lors des contrôles d'identité : les palpations de sécurité et l'usage du tutoiement.

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

La mise en œuvre des palpations « de sécurité »

Dans tous les cas de contrôles d'identité, la pratique de palpations vise exclusivement la mise en sécurité de l'agent, de la personne contrôlée et de leur environnement.

La mise en place, par arrêté préfectoral, de périmètres de protection visant à assurer la sécurité de lieux ou d'événements exposés à un risque d'actes de terrorisme justifie un cadre juridique spécifique permettant aux policiers et aux gendarmes nationaux de réaliser des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages. Ces vérifications ne sont pas obligatoires ; les personnes refusant de s'y soumettre se voient interdire l'accès au périmètre protégé ou sont reconduites à l'extérieur.

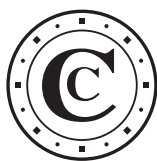
Au-delà de ces emplois, la police nationale pratique un contrôle d'identité accompagné de palpations qui ont tendance, selon les unités et les lieux, à se généraliser à des fins de recherche des infractions (recherche de détention de stupéfiants, notamment). Une telle pratique constitue un écart notable par rapport au cadre législatif et réglementaire.

Le tutoiement dans la police nationale : de la règle à la pratique

Prévu par le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, qui a valeur réglementaire, le vouvoiement correspond aux obligations de courtoisie et de respect de la dignité des personnes imposées aux agents.

La police nationale tolère toutefois le tutoiement, lorsque les agents estiment qu'il est plus adapté aux circonstances des échanges avec la population. Il en résulterait une plus grande proximité, facilitant l'établissement d'un rapport favorable entre police et population.

Il convient toutefois de s'interroger, au-delà du fait qu'une telle pratique ne respecte pas le cadre réglementaire explicite en la matière, sur les difficultés que cette pratique est susceptible de poser pour le maintien d'un rapport d'autorité nécessaire à l'exercice de leur mission par les agents.



4 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 droits³. 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 les signalements reçus font effectivement l'objet d'investigations. 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.

Dossiers traités par les inspections générales, visant des contrôles d'identité

		2021	2022
Police nationale	Signalements	311	218
	Saisines du Défenseur des droits	21	14
Gendarmerie nationale	Signalements	1	4
	Saisines du Défenseur des droits	1	-

Note : pour la police nationale, les signalements recensés couvrent la période débutant au premier mars 2021.

Source : inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales

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

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

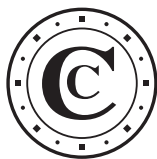
En particulier, les inspections générales ne sont dotées d'aucun outil permettant de surveiller le caractère discriminatoire ou non des contrôles. Ce manque pénalise d'autant plus leurs capacités de contrôle déontologique que les statistiques ethniques sont interdites en France. Des études de terrain, menées conjointement par des universitaires et les 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 an⁴, qui visait à enregistrer systématiquement les contrôles d'identité afin d'en 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.

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



5 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 d'appliquer des actes complémentaires – consultation des fichiers nationaux de police, palpations « de sécurité » – ne fait pas non plus l'objet d'une attention 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.

Recommandations

1. Assurer un recensement exhaustif des contrôles d'identité réalisés, notamment en s'appuyant sur les consultations de fichiers nationaux en mobilité ou sur les déclarations de fin de service (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

2. Formaliser la doctrine d'emploi des contrôles d'identité et leurs finalités en matière de sécurité publique (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

3. Décrire le déroulé standard d'un contrôle d'identité et les actes connexes qui peuvent ou doivent être mis en œuvre dans les guides pratiques à destination des policiers et des gendarmes (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

4. Organiser périodiquement des séances de retour d'expérience avec l'encadrement de proximité en s'appuyant notamment sur des enregistrements issus des caméras-piéton (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

5. Informer les inspections générales des suites données par les services aux plaintes et aux signalements déposés sur les plateformes (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

6. Réaliser une nouvelle expérimentation d'enregistrement systématique des contrôles d'identité par les caméras-piéton (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

7. Demander aux parquets d'enregistrer les réquisitions et les comptes rendus de leur mise en œuvre afin de permettre un suivi consolidé de leur nombre, de leur étendue et de leurs résultats (*ministère de la justice*).

8. Renforcer la formation aux actes métiers des contrôles d'identité dans le cadre des formations initiale et continue, notamment par le déploiement des stages obligatoires lors des passages de grades (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).