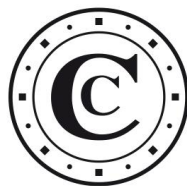


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Une pratique généralisée
aux finalités à préciser

Rapport public thématique

Décembre 2023

Réponses des administrations, organismes et personnes concernés

**Réponses reçues
à la date de la publication (06/12/2023)**

Réponse du ministre de l'intérieur et des outre-mer	4
Réponse du Garde des Sceaux, ministre de la justice	5

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER

Vous avez souhaité me faire parvenir le rapport public thématique intitulé « Les contrôles d'identité : une pratique généralisée aux finalités à préciser ». Je souhaite saluer le travail réalisé par la juridiction. La prise en compte d'une grande partie des remarques formulées lors de la phase contradictoire permet de tracer les contours des actions que le ministère de l'intérieur et des outre-mer souhaite mettre en œuvre pour améliorer la traçabilité des contrôles et formaliser la doctrine spécifiant leurs finalités opérationnelles.

Ainsi, si nous partageons les constats et les objectifs, les modalités opérationnelles de déploiement de certains projets de recommandations appellent les remarques suivantes de ma part.

En ce qui concerne la recommandation n° 1 visant à assurer le recensement exhaustif des contrôles d'identité réalisés, il est impératif que cette tâche n'obère pas la fluidité des opérations de contrôle réalisées par les policiers et les gendarmes. Des travaux informatiques pourraient être conduits pour intégrer, sur les terminaux NEO, le décompte des consultations de fichiers effectuées dans le cadre d'un contrôle d'identité par une case à cocher lors de la procédure de consultation. Je serai particulièrement attentif à ce que les policiers et les gendarmes n'aient aucune saisie redondante, par nature chronophage, à effectuer.

S'agissant de la recommandation n° 6 visant à la réalisation d'une nouvelle expérimentation d'enregistrement systématique des contrôles d'identité par les caméras-piétons, les réserves sur la faisabilité juridique, technique et organisationnelle sont nombreuses : la compatibilité juridique d'une expérimentation généralisée avec le droit existant doit être examinée, les capacités de stockage des vidéos enregistrées au regard du volume conséquent de l'activité doivent être évaluées y compris dans leurs aspects financiers, et l'appréciation qualitative des contrôles nécessite une forte mobilisation de ressources humaines.

Par ailleurs, je vous assure de la pleine mobilisation des services du ministère pour enrichir la formation des policiers et des gendarmes, qui s'appuie déjà sur des socles pédagogiques importants mais qui pourront être systématisés et partagés entre les forces, à l'instar des retours d'expériences s'appuyant sur les enregistrements de caméras-piétons.

RÉPONSE DU GARDE DES SCAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Vous avez porté à ma connaissance le rapport public thématique intitulé « Les contrôles d'identité : une pratique généralisée aux finalités à préciser ».

Ce rapport fait suite à une saisine de Madame la Défenseure des droits s'interrogeant sur la traçabilité des opérations de contrôle d'identité, le caractère suffisamment protecteur du cadre légal face aux discriminations, et l'effectivité du contrôle exercé par l'autorité judiciaire s'agissant des contrôles d'identité réalisés sur réquisitions.

Aux termes de ce projet de rapport, la Cour fait le constat d'un recours important aux contrôles d'identité par les services de police et de gendarmerie tous motifs confondus¹, sans relever d'évolution significative depuis 2018. Elle observe cependant, malgré la place centrale qu'occupe la pratique des contrôles d'identité dans le débat public, que les forces de sécurité intérieure ne disposent pas d'une connaissance suffisante, sur le plan quantitatif et qualitatif, des contrôles réalisés. S'agissant des contrôles d'identité mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République, la Cour questionne par ailleurs l'effectivité du contrôle exercé par l'autorité judiciaire, a priori, sur la légalité et la légitimité des demandes de réquisitions, et a posteriori, sur le résultat de leur mise en œuvre sur la base des comptes rendus transmis aux parquets par les FSI depuis 2014.

À titre liminaire, en réponse aux observations de la Cour relatives à la complexité du cadre juridique actuel des contrôles d'identité, il convient de rappeler qu'il est le résultat d'évolutions législatives successives, visant à assurer une conciliation entre d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis, et notamment la liberté d'aller et venir, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, et le droit au respect de la vie privée, protégé par son article 2. Les différents types de contrôles existants se justifient par la diversité des modalités de leur mise en œuvre, et reposent chacun sur un cas d'usage déterminé.

¹ Le rapport traite des contrôles d'identité mis en œuvre en matière de police administrative et de police judiciaire.

Si les décisions du Conseil constitutionnel et la jurisprudence de la Cour de cassation sont venues apporter des précisions importantes ne figurant pas expressément dans la loi, ces éléments sont pour autant stabilisés et bien maîtrisés par l'ensemble des acteurs concernés, pour avoir donné lieu à des communications précises. Ainsi, les différents cadres sont détaillés par voie de dépêche ou de circulaire en cas d'évolution marquante. De plus, en guise d'outil pratique, une fiche focus disponible pour l'ensemble des magistrats est régulièrement tenue à jour des exigences de la loi comme de la jurisprudence.

La mise en cohérence et la clarification de certaines dispositions pourront néanmoins être étudiées dans le cadre de la réécriture du code de procédure pénale. En effet, l'article 2 de la loi d'orientation et de programmation 2023-2027 du ministère de la Justice, prévoit une habilitation du Gouvernement à procéder à la réécriture à droit constant de la partie législative du code de procédure pénale, mais ouvre la voie à des modifications nécessaires pour « assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs ou omissions, abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet et procéder aux adaptations terminologiques utiles ».

Ensuite, et en réponse aux interrogations de la Cour quant à l'effectivité du contrôle a priori exercé par l'autorité judiciaire, les procureurs de la République ont rappelé, notamment dans le rapport annuel du ministère public de 2016, la nécessité de conserver la maîtrise des réquisitions aux fins de contrôle d'identité, les conduisant à exiger que les demandes de réquisitions soient motivées par le contexte du contrôle, sa durée et sa localisation, et à rejeter celles ne répondant pas à ces exigences.

Ces pratiques sont encadrées par les dépêches et circulaires diffusées par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice en la matière. Ainsi, la circulaire du 6 mars 2017, rappelle la nécessité du contrôle par le procureur de la République du respect des libertés individuelles, notamment l'absence de caractère discriminatoire, en détaillant la nécessité de vérifier l'opportunité du contrôle selon ses motifs, ses lieux et dates visés, et le cas échéant en pratiquant des déplacements inopinés sur les lieux de ces contrôles. Elle précise également, conformément aux réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, qu'il ne peut être retenu des lieux et périodes de contrôle sans lien avec la recherche des infractions visées dans les réquisitions, et que le procureur de la République ne saurait autoriser des contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace, en particulier en procédant par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents.

La DACG a rappelé, notamment par circulaire du 22 avril 2021 relative au traitement des infractions commises en lien avec des groupements violents lors des manifestations, l'importance de la coordination de l'action du procureur de la République avec celle du préfet et des forces de l'ordre, notamment s'agissant de l'opportunité de délivrer des autorisations de procéder à des mesures de contrôles d'identité. À cette fin, les procureurs de la République sont particulièrement investis dans les instances locales visant à coordonner l'action de l'autorité judiciaire avec notamment la préfecture, les FSI et les élus locaux. Ainsi, ils sont parties prenantes des états-majors de sécurité, président les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), qui associent notamment les FSI et les élus locaux, et participent aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Les procureurs ont ainsi régulièrement recours à ces instances pour définir le ciblage des opérations de contrôle de façon partenariale.

Enfin, s'agissant de l'effectivité du contrôle a posteriori exercé par l'autorité judiciaire, la Cour note que malgré la charge de travail conséquente des magistrats du parquet, en particulier à la permanence, ces derniers ont « renforcé le contrôle de la régularité et de l'opportunité des demandes de réquisitions », en exigeant la transmission systématique d'un compte rendu par les FSI. Elle regrette cependant l'absence de centralisation malgré les opportunités techniques actuelles offertes par la numérisation de la procédure pénale et recommande donc de « demander aux parquets d'enregistrer systématiquement 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 »².

Le ministère de la Justice est favorable à cette recommandation et partage avec la Cour le souhait de poursuivre le renforcement du suivi du nombre, de l'étendue et des résultats des réquisitions délivrées aux fins de contrôle d'identité.

À ce jour, les réquisitions aux fins de contrôle d'identité et les comptes rendus afférents sont stockés dans les serveurs des juridictions. Pour celles qui bénéficient des outils de la procédure pénale numérique (PPN), les réquisitions aux fins de contrôles d'identité peuvent être signées électroniquement via le bureau pénal numérique (BPN) après contrôle et correction des magistrats du parquet, puis envoyées via le module de communication électronique sécurisé (CPN). Toutefois, il doit être

² Recommandation n° 7 : « Demander aux parquets d'enregistrer systématiquement 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 ».

souligné que la fonction première du BPN n'est pas d'organiser le stockage des pièces de procédures, ni d'en organiser le contrôle. Par ailleurs, les réquisitions de contrôle d'identité intervenant en amont de la constatation d'une infraction pénale et donc de l'ouverture d'une procédure pénale, elles ne peuvent être directement transmises et stockées dans les applications de numérisation des procédures pénales (NPP)³ des juridictions à défaut de numéro de procédure.

Aussi, il est prévu d'initier, dès 2024, des travaux en vue de permettre l'enregistrement et le suivi, via les logiciels métiers du parquet (LMP), des réquisitions de contrôle d'identité et des comptes rendus afférents. L'objectif sera double : d'une part poursuivre la numérisation complète de cette procédure, déjà possible dans un grand nombre de juridictions, et d'autre part, créer des outils de suivi statistique et opérationnel, par ressorts de cours d'appel, de la mise en œuvre des réquisitions aux fins de contrôle d'identité.

³ L'application « Numérisation des procédures pénales » permet de fluidifier les échanges de documents numérisés tout au long de la chaîne pénale judiciaire ou de délivrer, dans les délais les plus brefs, des copies aux avocats sur support numérique.