

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.

Récapitulatif des 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*).

Introduction

Acte central dans les pratiques de la police et de la gendarmerie, les contrôles d'identité font l'objet de nombreux débats. La Défenseure des droits en a saisi la Cour, afin qu'elle engage une étude sur les conditions de leur utilisation.

Les cas prévus par la loi où les forces de l'ordre peuvent procéder à des contrôles d'identité sont nombreux : la poursuite ou la prévention d'infractions, la recherche de personnes ou encore la prévention d'une atteinte à l'ordre public. Ils relèvent tous d'une pratique similaire, consistant pour un agent investi de l'autorité publique, policier ou gendarme, à demander à un particulier de justifier de son identité par tous moyens⁶. Les contrôles douaniers et certains contrôles administratifs relevant notamment du champ du séjour des étrangers ou de la sécurité routière y sont assimilés par leurs modalités.

Ils peuvent, selon les cas, être assortis d'actes complémentaires : palpations de sécurité, contrôle d'alcoolémie et dépistage de stupéfiants, consultation des fichiers nationaux. 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. En contrepartie, ces agents doivent pouvoir justifier « *d'une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » la menace pour l'ordre ou la sécurité publics les conduisant à opérer le contrôle. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle* »⁷. L'équilibre entre le maintien de la sécurité collective et la garantie des libertés individuelles, est source de nombreuses tensions, et alimente la contestation d'une pratique pouvant être perçue par une partie de l'opinion publique comme relevant de « dérives policières ». La France n'est pas, de ce point de vue, un cas isolé : de tels débats ont cours ailleurs, notamment au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Ils reflètent

⁶ Ces contrôles ne peuvent pas être réalisés par les policiers municipaux (qui peuvent toutefois relever l'identité en cas d'infractions aux arrêtés municipaux et, dans certains cas, au code de la route), ou par les agents de sécurité privée.

⁷ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, réaffirmée récemment à l'occasion de la décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022.

également des enjeux plus profonds sur le rôle de la police et sur ses relations avec les citoyens. En France, le contrôle d'identité a également donné lieu à un débat sur la question de contrôles jugés discriminatoires, dits « *au faciès* ».

Dans ce contexte général, la Cour s'est attachée à analyser les conditions d'exercice du contrôle d'identité et sa place dans la stratégie de sécurité publique mise en œuvre par les forces de sécurité intérieure. Elle s'est d'abord intéressée au cadre juridique et déontologique applicable aux contrôles d'identité, et a évalué le nombre de contrôles réalisés (I). Elle a cherché à identifier les finalités poursuivies par l'exercice des contrôles d'identité, ainsi que les règles encadrant leur réalisation (II). Enfin, elle a analysé les mesures prises ou envisagées pour améliorer les relations entre la police et la population tant au travers du traitement des signalements, que de la transparence des conditions de contrôle et de la formation des agents (III).

Chapitre I

Une pratique massive, inscrite dans un cadre juridique complexe

Le cadre juridique des contrôles d'identité leur assigne de nombreuses finalités. Les modalités de leur réalisation sont précisées par la jurisprudence et par le cadre déontologique général applicable à la police et à la gendarmerie nationales (I). Dans ce cadre complexe, les contrôles d'identité constituent une pratique à la fois massive et mal mesurée (II).

I - Un cadre juridique et déontologique particulièrement complexe

Les contrôles d'identité relèvent de nombreux cadres juridiques (A), dont les modalités de mise en œuvre ont été progressivement éclairées par la jurisprudence (B). Leur réalisation doit également prendre en compte les règles de déontologie applicables aux forces de sécurité intérieure (C).

A - De multiples cas d'usage prévus par la loi












Le cadre juridique encadrant les contrôles d'identité est riche et complexe. Le code de procédure pénale, en particulier son article 78-2, prévoit ainsi une variété importante de motifs justifiant le contrôle d'identité. Ce dernier peut relever d'une action de police judiciaire, motivée par « *une raison plausible de soupçonner* » que la personne contrôlée a commis une infraction ou s'y prépare (contrôle fondé sur le comportement), qu'elle peut fournir des renseignements utiles à une enquête, ou qu'elle fait l'objet de mesures de contrainte ou de recherches

judiciaires. Il peut également relever du domaine de la police administrative, lorsqu'il s'agit de prévenir une atteinte à l'ordre public.

Enfin, en complément des contrôles d'identité réalisés d'initiative, certains contrôles de police judiciaire peuvent avoir lieu sur réquisition écrite du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions définies.

Divers autres cadres juridiques prévoient également des contrôles, dont la réalisation peut s'apparenter à celle des contrôles d'identité : il s'agit notamment des contrôles routiers, des contrôles douaniers ou encore des contrôles aux frontières (voir l'annexe n° 1).

Schéma n° 1 : 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

La grande variété des cadres juridiques d'emploi du contrôle d'identité et la complexité de la jurisprudence qui en découle expliquent un recours de plus en plus récurrent aux opérations de contrôle sur réquisition du procureur de la République. En effet, les contrôles sur réquisition du procureur, bien que limités dans le temps et dans l'espace, permettent aux agents de conserver une marge d'appréciation importante tout en assurant la solidité juridique d'une éventuelle procédure incidente. Ils nécessitent, en contrepartie, un contrôle efficace des procureurs tant *a priori* qu'*a posteriori*.

B - De nombreuses précisions apportées, au cas par cas, par la jurisprudence

Le cadre juridique, qui couvre de nombreuses finalités générales, décrit peu les conditions concrètes des contrôles. Il laisse donc aux agents une grande marge de manœuvre dans l'initiative des contrôles, mais aussi dans leur mise en œuvre. La jurisprudence a progressivement encadré ce libre-arbitre de l'agent dans le choix des personnes contrôlées, et précisé les pratiques.

1 - Les grands principes du contrôle d'identité et de leur mise en œuvre

Le Conseil constitutionnel a ainsi, d'abord, précisé l'équilibre entre les droits des citoyens et la prévention des atteintes à l'ordre public. L'autorité de police doit être en mesure de « justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle »⁸. Par la suite, il a précisé qu'un contrôle d'identité doit être justifié par des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes⁹. Sur le plan des principes également, la jurisprudence a permis de réguler certaines pratiques, en déterminant par exemple que la récurrence de contrôles appliqués délibérément à une même personne sur une période déterminée est susceptible de traduire une faute lourde du service public¹⁰.

⁸ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993.

⁹ Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017. Voir également Cass. civ. 1e, 9 novembre 2016, n° 15-24.210, 15-24.212, 15-25.872, 15-25.873 qui a précisé les modalités de preuve d'une telle discrimination.

¹⁰ TJ de Paris, 28 octobre 2020.

Au-delà de ces principes, le juge judiciaire a progressivement précisé les conditions d'exercice des contrôles. Il a notamment permis de définir la notion de « *souçon plausible* », et les différents cas d'emploi des contrôles, afin d'encadrer les décisions des policiers et des gendarmes.

Quelques extraits de la jurisprudence relative à la justification des contrôles d'identité

Au fil des griefs soulevés à l'encontre de contrôles d'identité, souvent pour requérir la nullité de procédures incidentes relatives aux infractions découvertes à cette occasion, la jurisprudence s'est enrichie de nombreuses décisions encadrant la licéité des contrôles eux-mêmes.

Ainsi, et pour ne citer que quelques exemples, le fait pour trois personnes de descendre d'un véhicule, de se diriger vers le hall d'une gare et pour l'un d'eux de se raviser et de faire demi-tour pour remonter dans le véhicule ne suffit pas à caractériser un comportement justifiant un contrôle d'identité¹¹. En revanche, le fait de tenter de se cacher justifie un contrôle¹².

Le contrôle d'identité opéré sur une personne déambulant à une heure du matin « *le regard voilé* » est également régulier, un tel constat laissant présumer l'utilisation de produits stupéfiants¹³, de même que le contrôle opéré sur une personne qui, à la vue des policiers, jette une cigarette sentant le cannabis¹⁴.

Ce cadre jurisprudentiel s'enrichit, pour l'essentiel, de décisions prises sur des cas d'espèce concrets, et vise à préciser le cadre juridique. Il ne se substitue pas à une nécessaire réflexion de nature plus opérationnelle, sur les objectifs recherchés par la police et la gendarmerie nationales et sur les conséquences des contrôles.

2 - La délivrance des réquisitions par le procureur de la République

Aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, le procureur de la République peut autoriser le contrôle de l'identité de toute personne, « *dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce*

¹¹ Cass. civ. 2e, 18 mars 1998, n° 96-50017.

¹² Cass. civ. 1e, 17 janvier 2006, n° 03-50097.

¹³ Cass. crim., 7 avril 1993, n° 92-82151.

¹⁴ CA Toulouse, 21 décembre 2021, n° 22/00024 ; la confusion d'odeur avec le CBD ne semble pas à ce stade avoir infléchi la jurisprudence relative à l'établissement d'un simple « *souçon plausible* » – CA Lyon, 21 juin 2023, n° 23/04974.

magistrat »¹⁵. Le contrôle d'identité sur réquisitions du procureur a été conçu pour répondre à un enjeu de sécurité publique dans des zones particulièrement sensibles, « *là où les autorités compétentes savent que des infractions sont commises régulièrement mais sans en avoir identifié précisément les auteurs* »¹⁶.

Le juge constitutionnel a interdit les contrôles d'identité « *généralisés et discrétionnaires* »¹⁷, ceux-ci étant incompatibles avec le respect de la liberté individuelle. Par conséquent :

- les réquisitions du procureur de la République ne peuvent retenir des lieux et des périodes de temps sans lien avec la recherche des infractions visées dans les réquisitions ;
- le procureur de la République ne peut, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, autoriser la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace.

L'autorité judiciaire a renforcé ces limites, en restreignant la durée des réquisitions à 24 heures¹⁸ ou encore en précisant que la succession ininterrompue de trois réquisitions de contrôles d'identité dans les mêmes lieux conduisant à un contrôle unique de trente-six heures, constituait un contrôle généralisé dans le temps et l'espace¹⁹. Elle sanctionne également de nullité les réquisitions dont le périmètre est insuffisamment justifié au regard des atteintes à la sécurité publique constatées²⁰.

C - Un cadre déontologique général, à valeur réglementaire

Sur le plan de la déontologie générale, une *Charte du gendarme* a été publiée dès 2010, afin de traduire le socle commun de valeurs qui s'impose à chaque militaire de la gendarmerie. Elle insiste sur la relation du gendarme à la population, en l'invitant notamment à saisir « *toute occasion pour rechercher le contact avec la population* » (article 18). La charte rappelle également que le gendarme doit avoir « *une tenue, une*

¹⁵ Article 78-2 du code de procédure pénale.

¹⁶ Sénat, rapport sur le projet de loi relatif aux contrôles et vérifications d'identité, n° 259, juin 1993.

¹⁷ Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017.

¹⁸ Cass. civ. 1^e, 13 septembre 2017, pourvoi n° 16-22.967.

¹⁹ Cass. civ. 1^e, 14 mars 2018, n° 17-14.424.

²⁰ Cass. civ. 1^e, 2 septembre 2020, n° 19-50013.

attitude et un maintien exemplaires, manifestant ainsi de la considération à l'égard du citoyen et contribuant par là-même à la crédibilité de l'Institution » (article 16). De son côté, la police nationale dispose de longue date d'un code de déontologie, à valeur réglementaire²¹.

Un code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales a été inscrit dans le code de la sécurité intérieure en 2014. S'y trouvent certaines règles de déontologie générale s'appliquant aux contrôles d'identité : « *le policier ou le gendarme est au service de la population. Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement. Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* »²². Ce cadre relève d'une approche des actes de police dite du « *traitement juste* »²³.

En matière de lutte contre les discriminations, les dispositions de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale prévoient 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* »²⁴. Les contrôles doivent être motivés par des éléments concrets qui peuvent relever des caractéristiques d'un lieu ou d'un moment donné, ou encore résulter du comportement de la personne contrôlée²⁵. Ces prescriptions peuvent, dans certains cas particuliers, occasionner des restrictions très concrètes (voir l'encadré ci-après).

²¹ Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale.

²² Article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure. Plus spécifiquement, l'article R. 434-16 du même code prévoit que « *le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet* ».

²³ *Procedural justice*, principe selon lequel la coopération des citoyens aux actions de police, voire l'obéissance aux lois, serait déterminée par la confiance qu'ils placent dans les modalités de ces actions – respect, impartialité, etc.

²⁴ Article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

²⁵ Commission nationale consultative des droits de l'homme, assemblée plénière, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016.

Établir qu'une personne est étrangère sans causer de discrimination : la jurisprudence associée au contrôle du séjour des étrangers

Le contrôle de la situation des étrangers est autorisé « *si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger* »²⁶. Ce dispositif impose aux policiers et aux gendarmes d'établir un soupçon préalable qu'une personne est étrangère sans faire acte de discrimination.

Ce cadre juridique complexe rend la pratique de ces contrôles particulièrement délicate. Ces difficultés ont donné lieu à de nombreuses contestations, qui ont nourri une jurisprudence abondante. Elle fait l'objet d'un rappel explicite dans les documents de cadrage juridique et pratique des contrôles réalisés par la gendarmerie nationale comme par la police nationale.

Ne sont ainsi, par exemple, pas reconnus comme des éléments probants : le fait d'indiquer un pays de naissance, autre que la France, sans préciser sa nationalité lors d'un contrôle, de s'exprimer dans une langue étrangère ou de lire un journal étranger. Il en va de même de la couleur de peau, de la couleur et structure des cheveux, des traits du visage, de la tenue vestimentaire, du nom de famille.

II - Une pratique massive mais mal mesurée

À ce jour, le recensement des contrôles d'identité doit s'appuyer sur des sources partielles et peu fiables (A). Pourtant, sa pratique par la police comme par la gendarmerie est massive (B).

A - Un recensement partiel des contrôles, et des sources peu fiables

En l'absence de statistiques fiables disponibles au niveau national, la Cour a tenté d'estimer le volume des contrôles par des approches indirectes avec l'appui du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure.

Pour ce faire, elle a croisé les déclarations des agents, lorsqu'elles sont disponibles, et les historiques de consultation du fichier des personnes

²⁶ Article L. 812-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

recherchées (FPR), caractéristique d'un contrôle d'identité, et du système national des permis de conduire (SNPC), indiquant un contrôle routier. Ces données comportent des biais :

- *à la hausse* : la déclaration des agents inclut des activités de contrôle de l'accès à certains sites sensibles. La consultation du FPR inclut également ces activités, ainsi que des consultations relevant d'enquêtes judiciaires ;
- *à la baisse* : certains contrôles peuvent ne pas donner lieu à la consultation des fichiers nationaux, même si le déploiement des terminaux *Neo* a facilité l'accès à ces fichiers ;
- enfin, en cas de contrôle routier, il n'est pas possible d'établir les cas où les deux fichiers, FPR et SNPC, sont consultés conjointement.

La période considérée visait les années 2018 à 2022, pour lesquelles les effets des mesures sanitaires relatives à la pandémie de covid-19 ont été neutralisés. Cela a permis d'établir que les résultats présentés ci-après pour 2021 sont représentatifs d'une tendance générale. Ces résultats n'ont par ailleurs pas été considérés comme incohérents par les autorités de la police et de la gendarmerie nationales.

Il convient, en tout état de cause, de lire les données chiffrées présentées ci-après avec prudence, et de considérer qu'il s'agit avant tout d'en tirer des ordres de grandeur, surtout en ce qui concerne la police nationale.

L'estimation du temps de travail consacré aux contrôles

Les opérations de contrôle programmées et réalisées sur la base d'une réquisition du procureur de la République font l'objet d'un recensement spécifique dans la *main-courante de la police nationale*. La direction nationale de la sécurité publique de la police nationale a ainsi identifié 264 563 heures-fonctionnaires dévolues à des opérations de contrôle d'identité en 2021. Les informations équivalentes pour la gendarmerie nationale ne sont pas disponibles. Les autres contrôles, réalisés d'initiative, ne font pas l'objet d'un décompte global du temps travaillé. Ils sont ventilés dans les autres missions réalisées par ces agents.

Il n'est donc pas possible de chiffrer le coût en « heures-agent » de la pratique des contrôles d'identité. En outre, une approche par l'activité reste peu appropriée, dans la mesure où un contrôle réalisé d'initiative par un policier ou un gendarme n'interrompt pas sa mission en cours, et n'en constitue pas non plus la finalité première.

B - Un nombre élevé de contrôles à l'échelle nationale

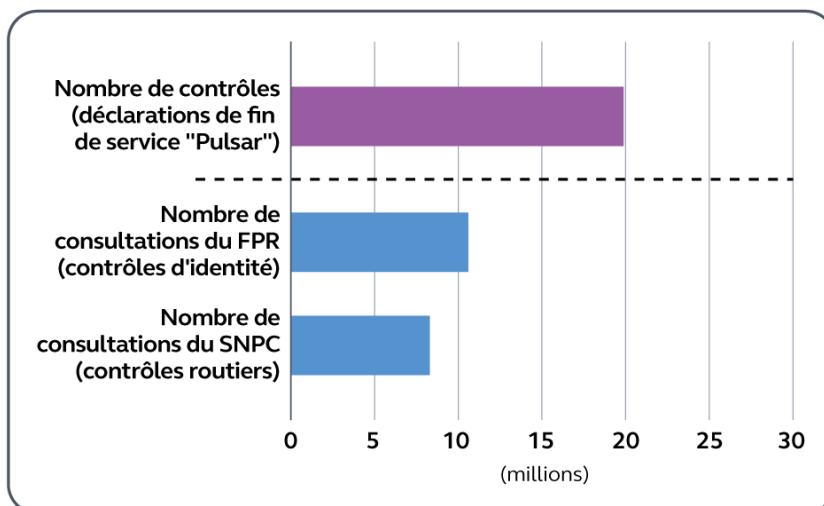
1 - L'analyse des informations de la gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale souligne que les militaires doivent déclarer le nombre de contrôles réalisés par ses agents, à la fin de leur service. Elle émet toutefois des réserves quant à la fiabilité des chiffres obtenus, et considère en particulier que les gendarmes pourraient être tentés de sur-déclarer (pour justifier une activité importante) ou, au contraire, de sous-déclarer (dans les secteurs où la pratique est la plus susceptible d'être contestée au titre d'une forme de surcontrôle) le nombre de contrôles effectivement réalisés.

Par ailleurs, il a été possible de filtrer les statistiques de consultation du FPR et les déclarations issues de l'application de suivi d'activité de la gendarmerie (*Pulsar*) pour écarter les services vraisemblablement peu concernés par les contrôles d'identité (gendarmeries spécialisées, sections ou brigades de recherche, etc.). Ce filtrage a été réalisé conjointement par la Cour et par la gendarmerie nationale.

Les données retraitées sont présentées sur le graphique ci-après.

**Graphique n° 1 : données relatives aux contrôles réalisés en 2021
par la gendarmerie nationale**



Note : à l'occasion d'un contrôle, le FPR ou le SNPC (ou les deux fichiers) peuvent être consultés. Ces consultations ne sont toutefois pas systématiques.

Source : Cour des comptes, d'après ministère de l'intérieur

On peut déduire de ces données que la gendarmerie nationale a contrôlé environ 20 millions de personnes en 2021, dont 8,3 millions au titre d'un contrôle routier.

2 - Une approche plus estimative pour la police nationale

La police nationale, de son côté, n'inclut pas les contrôles dans les comptes rendus d'activité : seuls certains événements notables (constat d'infraction, fiche de recherche, plus généralement tout élément jugé d'intérêt particulier par le policier ayant réalisé le contrôle : présence d'une personne déjà connue dans certains lieux ou en certaine compagnie, etc.) sont consignés. Ces déclarations d'événement remplissent un objectif de renseignement local, plutôt que de recensement statistique. La direction générale émet d'ailleurs des réserves quant à la pertinence d'un compte rendu systématique des activités de contrôle, qui s'ajouterait aux autres tâches déclaratives imposées aux agents.

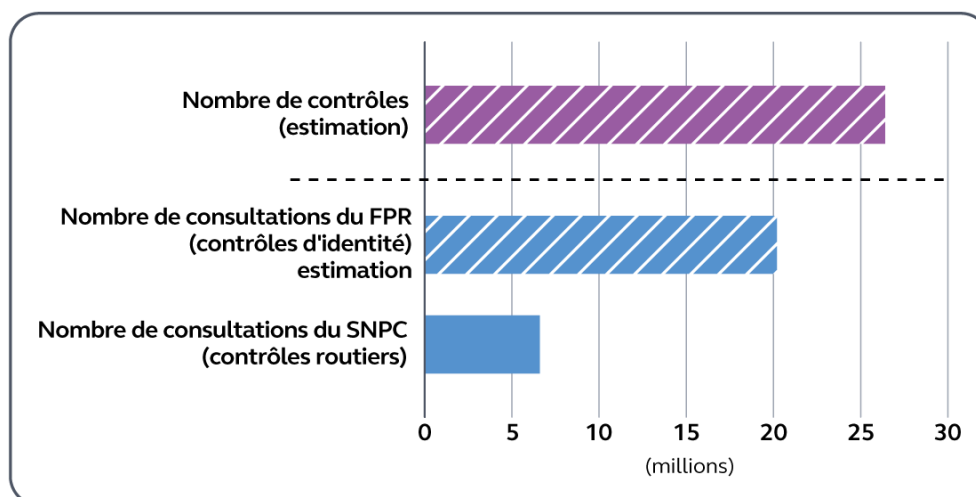
Sur la base des effectifs de voie publique²⁷, et du nombre de contrôles déclarés pour la gendarmerie nationale, la Cour estime que la police nationale réalise de l'ordre de 26 millions de contrôles par an. Cette estimation suppose une approche analogue, au sein de ces deux forces, de la pratique des contrôles parmi les activités relevant de la sécurité publique. Cependant, la police nationale présente une vision du contrôle d'identité visant à affirmer sa présence active sur la voie publique, tandis que la gendarmerie nationale indique qu'elle cherche avant tout à renforcer ses liens avec la population par une proximité accrue, en recourant le moins possible au contrôle d'identité. Il est donc vraisemblable que cette estimation soit inférieure au nombre de contrôles effectivement réalisés par les policiers.

En ce qui concerne le fichier des personnes recherchées (FPR), seul le nombre total de consultations a été communiqué à la Cour, la police nationale n'ayant pas été en mesure de filtrer ces statistiques par type d'unité. En faisant l'hypothèse que la part de consultations relevant de la sécurité publique est analogue à celle constatée pour la gendarmerie nationale, on obtient pour 2021 de l'ordre de 20 millions de consultations.

L'ensemble des résultats est présenté dans le graphique ci-dessous.

²⁷ 55 200 sous-officiers et gendarmes adjoints, hors personnel technique et administratif, pour la gendarmerie départementale ; 77 750 policiers (hors officiers, commissaires, et personnel technique et administratif) pour la direction nationale de la sécurité publique et de l'ordre de 17 500 policiers pour la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne.

**Graphique n° 2 : données relatives aux contrôles réalisés en 2021
par la police nationale**



Note : à l'occasion d'un contrôle, le FPR ou le SNPC (ou les deux fichiers) peuvent être consultés. Ces consultations ne sont toutefois pas systématiques.

Source : Cour des comptes, d'après ministère de l'intérieur

On peut déduire de ces données que la police nationale a réalisé de l'ordre de 27 millions de contrôles d'identité en 2021, dont 6,6 millions de contrôles routiers.

*
**

À titre d'ordre de grandeur et avec les réserves nécessaires, la Cour estime à environ 47 millions le nombre de contrôles d'identité réalisées chaque année par la police et la gendarmerie sur la voie publique ou à l'occasion d'un contrôle routier. En supposant que la moitié des effectifs de voie publique de la police et de la gendarmerie sont en patrouille par trois, ces 47 millions de contrôles représenteraient en moyenne neuf contrôles par patrouille et par jour. La Cour n'a pas identifié d'estimations antérieures, sur un périmètre comparable. En effet, les rares données publiées concernaient les contrôles réalisés sur réquisition du procureur de la République, sur la base de statistiques partielles²⁸.

²⁸ Sénat, rapport sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs, n° 598, mai 2016.

En outre, hormis dans *Pulsar*²⁹, aucune donnée n'était disponible quant à la répartition des contrôles réalisés selon les divers cadres juridiques applicables.

Au-delà des résultats chiffrés, c'est avant tout la difficulté dans le recueil et la consolidation des données qui suscite l'étonnement, alors que la pratique du contrôle d'identité est considérée comme centrale dans l'action de la police et de la gendarmerie nationales et fait l'objet d'un débat de longue date dans l'opinion publique. De ce fait, il est indispensable que la police comme la gendarmerie soient désormais en mesure d'établir un recensement précis des contrôles réalisés.

À cet effet, la police et la gendarmerie pourraient utilement s'appuyer sur les terminaux *Neo* qui servent à la consultation des fichiers nationaux par les policiers et les gendarmes. Afin d'améliorer ce recensement, l'outil de consultation pourrait être modifié pour inviter l'agent à préciser le type de contrôle qu'il est en train de réaliser (contrôle routier, d'identité, etc.).

²⁹ Les déclarations de fin de service des gendarmes distinguent les contrôles réalisés sur réquisition du procureur de la République. En 2021, cela concernait 3,2 millions de contrôles. La police nationale ne dispose pas des informations correspondantes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le cadre légal des contrôles d'identité est particulièrement riche et complexe. Par son étendue, il laisse une large place au discernement du fonctionnaire chargé sur le terrain d'opérer les contrôles. Bien que la jurisprudence ait progressivement précisé les différents cas d'usage, le cadre d'emploi des contrôles d'identité reste d'une rare complexité, en particulier pour apprécier la validité du « soupçon raisonnable » préalable au contrôle. De ce point de vue, la sécurité juridique qu'offrent les réquisitions du procureur de la République en fait un cadre de contrôle largement employé. À ces règles juridiques, s'ajoute un cadre déontologique, qui met l'accent d'une part sur la nature des relations entre police et population, et d'autre part sur l'impératif de non-discrimination à l'occasion des contrôles. Ce cadre revêt une importance particulière pour les contrôles d'identité, par exemple en matière de contrôle du séjour des étrangers.

Le nombre de contrôles réalisés est mal connu de la police et de la gendarmerie nationales : des comptages existent à l'échelle locale, sur des périmètres variant de l'exécution d'une réquisition à l'activité d'un service répondant à une mission bien précise. En revanche, au motif que les contrôles d'identité sont un outil tactique en vue de remplir des missions plus larges, il n'en existe aucun recensement de niveau national. Cette difficulté dans le recueil et la consolidation des données surprend, alors que la pratique du contrôle d'identité est considérée comme centrale dans l'action de la police et de la gendarmerie nationales et fait l'objet d'un débat de longue date dans l'opinion publique.

Les travaux de la Cour, basés principalement sur la mise en commun des données déclaratives de compte rendu de service des gendarmes ainsi que sur la consultation de deux fichiers nationaux, permettent d'établir qu'en 2021, la gendarmerie nationale a contrôlé environ 20 millions de personnes, dont 8,3 millions au titre d'un contrôle routier et que la police nationale a réalisé la même année de l'ordre de 27 millions de contrôles d'identité, dont 6,6 millions de contrôles routiers. Cela représente, en tout, de l'ordre de 47 millions de contrôles en 2021 – soit environ neuf contrôles en moyenne par patrouille et par jour. Face à une telle pratique, massive, mais aussi complexe et contestée des contrôles d'identité, la police et la gendarmerie doivent se mettre en situation de mesurer précisément le nombre de contrôles réalisés.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 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).*

Chapitre II

Des finalités à préciser, des gestes à encadrer

Les objectifs et les modalités de réalisation des contrôles d'identité se caractérisent par leur diversité (I). Leur place dans la stratégie de sécurité publique n'est pas clairement définie et ils sont peu cadrés sur le plan opérationnel (II). L'encadrement des agents qui les réalisent est principalement assuré sur le terrain, par la hiérarchie de proximité (III)

I - Un déroulé variable

Les finalités associées aux contrôles d'identité dépendent à la fois des unités qui les pratiquent, du lieu et du contexte où ils sont mis en œuvre. Par conséquent, leurs modalités concrètes (A) comme les critères de choix des personnes à contrôler (B) varient également.

A - Des pratiques diverses selon les finalités assignées aux contrôles

Les différentes pratiques des contrôles d'identité, décrites à tous les échelons de la police et de la gendarmerie nationales, participent à la recherche de personnes, à l'identification et à la prévention d'infractions ou à la dissuasion de certaines formes de délinquance par l'affirmation

d'une présence active des forces de sécurité intérieure voire, dans certains quartiers, dans une logique de « *réappropriation de la voie publique* »³⁰.

Différents modes d'action, en matière de sécurité publique, justifient un recours plus ou moins récurrent à la pratique des contrôles d'identité :

- l'activité de « police-secours » est tournée presque exclusivement vers la réponse aux demandes de la population (numéro d'appel d'urgence 17) et implique peu de contrôles ;
- la lutte contre la criminalité, en tenue civile, occasionne des contrôles qui ciblent des comportements précis, sur la base d'informations préalables qui orientent le choix des personnes contrôlées ;
- les activités de « sécurité de proximité » se traduisent avant tout par la présence sur le terrain d'agents en uniforme, visibles et réalisant le cas échéant des contrôles. Ceux-ci sont plus ou moins fréquents mais souvent accompagnés de palpations. La recherche d'infractions est orientée par la connaissance générale du secteur de patrouille et de la population.

L'importance en France de cette dernière catégorie, recouvrant les contrôles dits « d'initiative », est au cœur des débats sur les contrôles d'identité. Par comparaison avec l'Allemagne, dont le cadre juridique est similaire en la matière, cette pratique est décrite par certains chercheurs³¹ comme témoignant de la persistance d'une forme de « politique du chiffre » menée par le ministère de l'intérieur dans la décennie 2002-2012, et de la prééminence des finalités de lutte contre la criminalité, au détriment d'une approche relevant de la police de proximité.

À cette variété de finalités s'ajoute l'absence de description, dans le code de procédure pénale ou dans les guides pratiques, des actes qu'il est possible de réaliser selon les circonstances (palpations, consultation de fichiers de police, etc.). Par ailleurs, et contrairement au cas des contrôles routiers détaillé en annexe n° 1, le cadre juridique applicable à chacun de ces actes résulte de dispositions réglementaires éparses³². Il en découle une grande variabilité dans la réalisation des contrôles, et en particulier la

³⁰ Ministère de l'intérieur, *Lancement des quartiers de reconquête républicaine pour une présence renforcée sur le terrain, une action accrue contre les trafics et une nouvelle relation à la population*, septembre 2018.

³¹ J. de Maillard, D. Hunold, S. Roché, D. Oberwittler, M. Zagrodzki, *Les logiques professionnelles et politiques du contrôle – des styles de police différents en France et en Allemagne*, 2016.

³² Ainsi les palpations dites de sécurité sont évoquées au titre de la déontologie de la police et de la gendarmerie nationales (code de la sécurité intérieure), tandis que la consultation des fichiers nationaux de police n'est pas précisée autrement que par les finalités qui leur sont assignées par leurs décrets et arrêtés constitutifs.

généralisation de certaines pratiques comme les palpations de sécurité (voir l'encadré ci-après) ou la consultation des fichiers nationaux, de plus en plus facile pour les agents dotés de terminaux numériques *Neo* voire rendue obligatoire, durant les contrôles d'identité, par la gendarmerie nationale.

La recherche d'infractions et 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 environnement³³.

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'extérieur³⁴.

Au-delà de ces emplois légitimes, la police nationale a décrit une pratique du contrôle d'identité « d'initiative » accompagné d'une palpation qui a 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 à leur cadre réglementaire.

Au cours d'un contrôle, la situation concrète constatée par les policiers et gendarmes peut d'ailleurs occasionner un changement de cadre juridique. À titre d'exemple, la découverte d'une forte odeur de résine de cannabis et la présence d'un sac dans un véhicule, constatées à l'occasion d'un simple contrôle routier, suffisent à former un « *soupçon raisonnable* » justifiant un contrôle d'identité³⁵. De même, la présentation d'un titre d'identité étranger, à l'occasion d'un contrôle de police administrative, peut conduire à la vérification du droit de circulation ou de séjour.

Ces pratiques, qui témoignent de l'adaptation des policiers et des gendarmes à la situation évolutive qu'ils rencontrent, sont légitimes. Cependant, elles ne sont souvent pensées qu'*a posteriori*, en particulier au

³³ Article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure. Au contraire, les agents des douanes sont habilités à réaliser des palpations sans restriction dans le cadre des « *visites des personnes* » – article 60-6 du code des douanes.

³⁴ Article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure.

³⁵ Cass. crim., 4 novembre 1999, n° 99-85.397.

moment de la rédaction du procès-verbal lorsque la situation le nécessite. Se pose alors pour l'agent, rétrospectivement, la question du moment où ce changement de cadre s'est produit et de la régularité des actes connexes qu'il a réalisés.

B - Des critères variables pour le choix des personnes contrôlées

Plusieurs motifs peuvent contribuer au « *soupçon raisonnable* »³⁶ justifiant la réalisation d'un contrôle d'identité par les policiers et les gendarmes. Ils se combinent de façon différente selon leurs missions : recherche d'une catégorie spécifique d'infractions, prévention d'infractions, affirmation de leur présence, etc.

Le premier motif est bien sûr le comportement de la personne contrôlée qui a, d'ailleurs, donné lieu à une jurisprudence fournie, rappelée précédemment.

Les agents sont également susceptibles de contrôler des personnes et de leur demander de quitter les lieux. L'effet dit « *d'éviction* »³⁷ obtenu par de tels contrôles a fait l'objet de contestations, en particulier lorsqu'il est recherché à titre préventif³⁸, ou lorsque les contrôles visent spécifiquement certaines communautés³⁹.

Dans d'autres cas, par exemple sur des lieux de passage où les flux sont plus anonymes, seront plutôt contrôlées les personnes qui se démarquent, d'une manière ou d'une autre. Des observations réalisées par des chercheurs à la gare du Nord et dans le quartier des Halles à Paris⁴⁰ ont permis de mettre en évidence une plus forte proportion de contrôles portant sur des personnes présentant certains critères d'apparence : origine ethnique supposée, style vestimentaire, âge, etc. Les chercheurs relèvent toutefois qu'il est difficile d'estimer le poids relatif de chacun des critères pris en compte.

³⁶ Article 78-2 du code de procédure pénale.

³⁷ Le Défenseur des droits définit, dans sa décision n° 2020-102 du 12 mai 2020, des « *contrôles - éviction* » dont l'objet vise à demander, en l'espèce à des regroupements de jeunes, de « *quitter les lieux lorsque des nuisances de type tapages, salissures, consommation de stupéfiants étaient constatées* ».

³⁸ TJ Paris, n° 19/08420, 28 octobre 2020.

³⁹ Défenseur des droits, décision n° 2019-090, 2 avril 2019.

⁴⁰ En particulier, d'objectiver sur cette seule base une forme de profilage racial – F. Jobard, R. Lévy, J. Lamberth, S. Névanen, *Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris*, 2012.

Le contrôle des flux routiers semble, quant à lui, combiner ces approches : peuvent ainsi être contrôlés des véhicules à l'aspect particulier, ou répondant à des descriptions plus précises qui correspondent à l'expérience des policiers et des gendarmes (par exemple en matière de trafic de drogues transfrontalier). Ces contrôles sont par ailleurs obligatoires lors du constat de certaines infractions ou en cas d'accidents routiers.

II - Des contrôles peu cadrés sur le plan opérationnel

Le recours aux contrôles d'identité ne découle pas d'une réflexion plus générale portant sur leur contribution aux objectifs de sécurité publique, à l'échelle nationale (A). Par conséquent, les « guides pratiques » distribués aux policiers et aux gendarmes sont trop peu orientés vers la pratique (B).

A - Une contribution mal décrite à la stratégie de sécurité publique

Chacun des gendarmes et policiers rencontrés durant les travaux de la Cour avait son idée, fruit de son expérience personnelle, pour définir et justifier sa pratique des contrôles d'identité. En revanche, et contrairement au maintien de l'ordre qui dispose désormais d'un schéma national, la Cour n'a pas eu connaissance d'une stratégie nationale de la sécurité publique définie par le ministère de l'intérieur, dans laquelle pourraient s'inscrire les contrôles d'identité. De même, les finalités assignées aux contrôles sont rarement formalisées par la hiérarchie (au travers de circulaires, de notes de service, ou d'instructions etc.), sauf en cas d'opération coordonnée impliquant des moyens nombreux ou récurrents, ou encore des modes d'action spécifiques.

Ainsi, au sein de la police nationale, les seules instructions à visée opérationnelle pouvant contenir la consigne de procéder à des contrôles d'identité sont établies à l'occasion d'événements particuliers (fête nationale, réveillon du Nouvel-An, etc.). Ces instructions sont émises par la direction nationale de la sécurité publique. La direction générale de la gendarmerie nationale diffuse, quant à elle, des consignes d'ordre général afin d'orienter l'action des unités vers certaines infractions à cibler prioritairement au travers des contrôles. De même, la lutte contre l'immigration irrégulière donne lieu à des dispositifs permanents, bien documentés, qui impliquent la réalisation de contrôles d'identité.

La définition des finalités assignées aux contrôles d'identité se fait donc avant tout au titre du pilotage opérationnel de l'action des services, le plus souvent au niveau local. Elle se traduit en particulier par l'orientation des patrouilles et des opérations de voie publique vers les zones où la délinquance est la plus prégnante, et où la demande de sécurité est exprimée le plus fortement par les élus et la population. Cette orientation peut, le cas échéant, se déduire d'arrêtés préfectoraux justifiant le contrôle par les agents de police d'une zone ou d'une interdiction, ou ressortir de consignes moins formalisées émises par l'autorité préfectorale ou la direction départementale de la sécurité publique. Le choix de procéder à des contrôles d'identité peut enfin découler des échanges issus des différents cadres d'interaction avec la population, dont la plus structurée est le groupe de partenariat opérationnel, instance locale mensuelle visant à recueillir les besoins de sécurité exprimés par la population et élaborant, pour chaque problème ou besoin, une réponse adaptée. Lorsque les contrôles prennent la forme d'une opération particulière, les orientations relatives à leur réalisation sont formalisées – par la gendarmerie – dans des ordres initiaux.

Il apparaît cependant que les contrôles d'identité, réalisés d'initiative, se concentrent en fait dans les zones concernées par des réquisitions du procureur de la République, parfois émises de manière récurrente, à la demande des autorités locales de police et de gendarmerie. Les agents privilégient ces zones car la réquisition « couvre » mieux leur action, sur le plan juridique, les exonère de justifier leur choix par le comportement de la personne contrôlée et leur permet de constater toute infraction à cette occasion sans risque de nullité de la procédure.

**Les finalités des contrôles d'identité constatées
dans le X^{ème} arrondissement de Paris**

L'exemple du X^{ème} arrondissement témoigne de la mise en œuvre de contrôles d'identité dans le cadre de la définition essentiellement locale des enjeux de sécurité publique. Ceux-ci y sont employés dans plusieurs contextes bien identifiés :

- afin de faire respecter des périmètres d'interdiction définis par arrêté préfectoral (par exemple la consommation d'alcool autour du canal Saint-Martin) ;

- dans le cadre des réquisitions délivrées de manière récurrente afin de couvrir les zones concentrant la plus forte délinquance (en particulier dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants, par exemple aux abords de la « *salle de consommation à moindre risque* » de la rue Ambroise Paré) ;
- aux abords des gares de l'Est et du Nord, points focaux de mobilité régionale et internationale, à la fois pour lutter contre les infractions liées à ces flux et pour intercepter des délinquants en transit ;
- lors de grandes fêtes prévues ou de manifestations revendicatives avec arrêtés spécifiques, comme c'est plus généralement le cas à Paris.

Les doléances des riverains sont recueillies *via* une cellule d'écoute et de traitement spécifique, *via* des réunions en visioconférence avec la population ou encore *via* les remontées du délégué cohésion police-population. Elles sont traduites en actions concrètes dans le cadre des groupes de partenariat opérationnel.

Le recours au contrôle d'identité ne fait donc pas l'objet d'une réflexion stratégique sur les motifs de son emploi de la part des forces de sécurité intérieure. Un tel travail de réflexion permettrait pourtant de replacer les contrôles d'identité dans le cadre plus général de la sécurité publique, en précisant leurs finalités opérationnelles comme leur impact sur la population.

B - Des « guides de bonnes pratiques » peu orientés vers l'opérationnel

À tout le moins, la police et la gendarmerie nationales gagneraient à clarifier l'articulation des différents cadres juridiques applicables – contrôles routiers, contrôles aux frontières, contrôles de la circulation et du séjour des étrangers, contrôles d'identité « à pied » ou de flux routiers – et les actes connexes autorisés.

Les grands principes du contrôle d'identité ont fait l'objet d'une formalisation réglementaire en 2014, à l'occasion de l'insertion dans le code de la sécurité intérieure du code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales. Cependant cette étape n'a pas été suivie de la définition d'un déroulé-type des contrôles ou « d'actes-réflexes » pour les agents.

Les documents généraux portant sur les contrôles concernent exclusivement le cadre juridique. C'est le cas du *Guide pratique du policier*, sur les contrôles et vérifications d'identité, ou de l'instruction nationale sur les contrôles d'identité de la gendarmerie nationale, citée

précédemment. Sur un plan opérationnel, parmi les mémentos thématiques distribués dès la formation initiale dans la gendarmerie, aucun n'est consacré à la sécurité publique ni n'aborde réellement le contrôle d'identité dans son ensemble.

Ces guides et instructions ne permettent donc pas d'harmoniser les pratiques des contrôles d'identité. La variété des pratiques justifierait pourtant la diffusion d'un document, si possible commun à la police et à la gendarmerie nationales, déclinant de manière simple et pédagogique les gestes métier essentiels à leur bonne exécution. Un tel document pourrait devenir le support d'une forme de « pratique de référence » des conditions de réalisation d'un contrôle, aujourd'hui seulement implicite et, par conséquent, très hétérogène. Ce document pourrait par exemple insister sur les principaux réflexes à entretenir lors de l'entrée en contact avec la personne contrôlée : annonce du motif du contrôle, avertissement de l'enclenchement de la caméra-piéton, méthode de palpation, etc.

**Le *College of policing* britannique,
chargé d'établir des pratiques de référence**

Le *College of policing*, établi en 2012, a pour objet d'émettre des instructions communes à l'ensemble des 43 polices régionales anglaises et galloises. Il a également pour mission d'établir des « *pratiques professionnelles autorisées* » et de diffuser les bonnes pratiques. L'établissement de ces standards d'action se fait en association avec différents acteurs extérieurs aux forces de police, dont des chercheurs.

Ces standards encadrent les conditions d'exercice des contrôles, en imposant aux agents de veiller à ce que les personnes soumises au contrôle soient averties des motifs du contrôle comme de leurs possibilités de contester les conditions de sa réalisation.

La publication en 2014 d'un *Best use of stop and search scheme* dans l'objectif, politique, de rationaliser l'utilisation de ce pouvoir de police, a également conduit le *College of policing* à renforcer progressivement la réflexion stratégique sur l'utilisation des *stop and search* (équivalent britannique du contrôle d'identité avec palpation) afin de concentrer leur utilisation aux situations où ils sont les plus nécessaires.

L'inspection des services de police (*His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services*) mène, en outre, des enquêtes tous les deux ans pour évaluer le respect de ces standards par les différentes polices régionales.

III - Un encadrement inégal des agents par la hiérarchie de proximité

L'encadrement effectif des contrôles d'identité repose sur les officiers de police judiciaire (A), et plus généralement sur la hiérarchie de proximité des policiers et des gendarmes (B). Dans la police nationale, cet encadrement souffre de nombreuses difficultés liées au contexte général de ressources humaines (C).

A - Les OPJ manquent de temps pour superviser les agents placés sous leur responsabilité

Selon les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale, seul un officier de police judiciaire (OPJ), ou sur ses ordres et sous sa responsabilité, un agent de police judiciaire (APJ) ou certains APJ adjoints (visés aux articles 20° et 21-1° du même code) sont habilités à procéder à des contrôles d'identité. Ainsi, les officiers de police judiciaire sont chargés explicitement d'encadrer les agents de police ou de gendarmerie effectuant des contrôles.

Les limites de ce contrôle résultent d'un nombre d'OPJ trop faible, mis en avant dans le cadre des travaux du « Beauvau de la sécurité », et justifiant des mesures inscrites dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)⁴¹ sur la généralisation de la formation OPJ. Ce déficit alourdit la charge de travail de l'OPJ de permanence, qui doit répondre à une multitude de sollicitations qui le détournent du contrôle effectif des APJ et APJ adjoints. En outre, le développement d'alternatives aux poursuites judiciaires, telles que les amendes forfaitaires délictuelles, dont le champ d'application s'est largement étendu ces dernières années⁴², réduit davantage les cas de sollicitation de l'OPJ de permanence.

Contrairement à la gendarmerie nationale, la police nationale disjoint la fonction d'OPJ de celle de commandement et d'encadrement des unités. Cette dissociation a pour effet de réduire la supervision effective de l'OPJ

⁴¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

⁴² Créées en 2016 pour certains délits routiers, elles s'appliquent à l'usage de stupéfiants depuis 2020, et depuis 2023 à de nouveaux délits (vente à la sauvette, filouterie de carburant, tags, intrusion dans un établissement scolaire, atteintes à la circulation des trains, etc.).

aux seuls contrôles débouchant sur des suites judiciaires (nécessité de retenir quelqu'un pour vérifier son identité, interpellation faisant suite à la découverte d'une infraction ou d'une fiche de recherche). Ce contrôle *a posteriori* porte sur les motivations du contrôle, afin de vérifier la légalité de la procédure qui en découle, mais peu sur les conditions dans lesquelles le contrôle s'est déroulé. L'encadrement sur le terrain des contrôles d'identité revient donc, dans la police nationale, aux gradés du corps d'encadrement et d'application (brigadiers, brigadiers chef et majors de police).

B - Le rôle des gradés dans l'encadrement des pratiques

Dans la police comme au sein de la gendarmerie nationale, les gradés expérimentés jouent, auprès des agents de voie publique, un rôle majeur pour l'encadrement des pratiques, le mentorat des plus jeunes et la prévention des dérives. Cette hiérarchie de proximité doit d'abord veiller au respect des conditions juridiques d'exercice des contrôles, afin d'en garantir la validité. En l'absence de description formalisée des modalités de réalisation du contrôle, elle assure seule la transmission de ce savoir-faire, au risque d'introduire certains décalages avec le cadre déontologique, par exemple en ce qui concerne l'usage du tutoiement (cf. *infra*, dans le chapitre III, l'encadré figurant au point II.A).

La hiérarchie de proximité doit enfin enseigner aux plus jeunes et aux nouveaux arrivants les spécificités du terrain, pour éviter qu'ils ne se retrouvent dans une position de confrontation avec les habitants. Les éléments recueillis par la Cour ont en effet confirmé que deux facteurs concourent à la réalisation des contrôles dénoncés comme litigieux, en particulier de la part de la police nationale : d'une part, les patrouilles sont souvent composées de jeunes peu gradés sans encadrement ; d'autre part, les agents ont une faible ancienneté dans l'affectation ou connaissent mal la population contrôlée (ce dernier cas pouvant également recouvrir l'exemple d'unités détachées pour une mission de renfort ponctuel).

C - Un contrôle par l'encadrement fragilisé

La réduction de l'encadrement de terrain au sein de la police nationale, constatée par la Cour (voir l'encadré ci-dessous), a des conséquences directes sur la pratique des contrôles d'identité. Face à ce déficit d'encadrement, le contrôle de la hiérarchie se fait essentiellement *a posteriori*, par le biais des « *gestions d'événements* » renseignées dans la *main-courante de la police nationale*, ainsi que des procès-verbaux. On

constate donc une forme de « *contrôle hiérarchique inversé* » permettant aux agents de terrain de décider du niveau d'information de leur hiérarchie. Cette situation a notamment pour conséquence de rendre plus difficile l'identification d'éventuels manquements déontologiques, et plus généralement de comportements inappropriés, notamment à l'occasion des contrôles d'identité. La proposition n° 36 du rapport dit « Vigouroux »⁴³ de redéployer, dans certaines zones sensibles, l'encadrement policier dans des fonctions opérationnelles est donc fondamentale. Le recrutement des 8 500 policiers et gendarmes annoncés en septembre 2022 par la Première ministre doit pouvoir contribuer à cet objectif.

La gestion des ressources humaines, au cœur des difficultés de la police nationale⁴⁴

À l'occasion de travaux récents, la Cour a constaté les difficultés induites par la réduction du corps des officiers non compensée par une montée en compétence des gradés et des gardiens de la paix. La direction générale de la police nationale estimait alors que, du fait des départs en retraite, la stabilisation du corps des officiers à son niveau de 2021 (autour de 8 000 agents) n'interviendrait qu'en 2023, ce malgré l'accélération sensible du recrutement. L'augmentation des effectifs dans les grades supérieurs du corps d'encadrement et d'application oriente ceux-ci vers des fonctions de soutien et de direction, au détriment de tâches de commandement et de terrain.

Enfin, les modalités d'affectation et de mutation conduisent à diriger la grande majorité des élèves juste sortis d'école vers l'agglomération parisienne, où l'exercice des missions est difficile. De ce fait, la baisse du niveau d'encadrement y est particulièrement sensible, les policiers à encadrer étant plus jeunes et moins expérimentés, et cherchant à quitter la région dès leur changement de grade. La Cour a détaillé ce constat dans son rapport consacré à la Préfecture de police en 2019⁴⁵. La baisse des effectifs d'officiers y est par ailleurs accentuée (- 40 % entre 2010 et 2018, contre -26 % pour l'ensemble de la police nationale).

⁴³ Rapport sur *La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité* produit en juillet 2021 par Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'État et Florian Roussel, maître des requêtes au Conseil d'État, avec le concours des inspections générales de l'administration, de la justice, de la police et de la gendarmerie nationales.

⁴⁴ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, note sur les enjeux structurels pour la France, novembre 2021.

⁴⁵ Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris : réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*, rapport public thématique, décembre 2019.

*

**

Afin de renforcer le rôle de l'encadrement de proximité, et l'apprentissage par les pairs, il semble enfin essentiel de développer la pratique du débriefing en fin de patrouille et du retour d'expérience ultérieur. Il n'existe à ce jour pas assez d'incitation au retour d'expérience, rendu également difficile par la forte sollicitation des unités. Un travail de sensibilisation des cadres de la police et de la gendarmerie à l'importance de cette pratique, en particulier fondé sur les images des caméras-piéton, doit être mené.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les contrôles d'identité sont mis en œuvre de manière extrêmement variée, selon les finalités auxquelles ils contribuent, et sont associés à divers actes connexes. Les règles applicables ne définissent pas la substance des contrôles eux-mêmes. Il en résulte que des palpations de sécurité sont parfois réalisées pour la recherche d'infractions. La consultation des fichiers nationaux de police, quant à elle, se généralise à de nombreux types de contrôles. En outre, la superposition de différents cadres juridiques applicables à une même situation concrète, ou la transition plus ou moins explicite de l'un à l'autre, posent la question de leur articulation.

L'attention est trop souvent focalisée sur la déclinaison des cadres juridiques, au détriment d'une réflexion approfondie sur les finalités opérationnelles qui sont assignées aux contrôles ou sur leurs effets, au service tant de la sécurité publique que de la qualité de la relation entre la police et la population. Il en va de même pour les guides pratiques mis à la disposition des policiers et des gendarmes, qui ne décrivent pas le déroulement concret des contrôles selon les objectifs qui leur sont assignés.

Enfin, les rôles de contrôle des officiers de police judiciaire et d'encadrement de la hiérarchie intermédiaire sont mis à mal et s'apparentent dans certains cas à une forme de « contrôle hiérarchique inversé » où les agents eux-mêmes déterminent les informations portées à l'attention de leur hiérarchie immédiate. Cela est particulièrement vrai pour la police nationale, notamment dans certaines zones où l'insuffisance des ressources humaines comme la sollicitation importante de tous empêchent la mise en œuvre d'une forme efficace de débriefing et de retour d'expérience. Ce déséquilibre, souvent perçu dans les zones les plus sensibles, peut contribuer à la montée des tensions et favoriser un exercice moins maîtrisé des contrôles d'identité.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 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).*
-

Chapitre III

Renforcer la relation entre la police et la population

Diverses pistes peuvent être envisagées pour améliorer la pratique des contrôles d'identité : le développement des activités des inspections générales, sur la base des procédures existantes de traitement des plaintes et des signalements (I), ou encore le renforcement des bonnes pratiques visant à améliorer la transparence des actions des forces de l'ordre (II).

De même, les contrôles exercés par les procureurs de la République sur la délivrance et le suivi de l'exécution de réquisitions (III), ainsi que la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes (IV) revêtent une importance particulière.

I - Des dispositifs de signalement efficaces mais une vision globale qui fait encore défaut

Sur l'injonction d'un agent des forces de sécurité intérieure, il n'est pas possible de se soustraire au contrôle d'identité. En contrepartie, plusieurs voies existent *a posteriori* pour quiconque s'estimerait victime d'un contrôle discriminatoire, abusif ou qui aurait donné lieu à des comportements inappropriés des policiers ou des gendarmes.

A - Des dispositifs de signalement divers mais peu utilisés

Plusieurs voies sont possibles pour signaler un contrôle perçu comme inapproprié :

- le dépôt d'une plainte, auprès d'un service de police ou de gendarmerie ou directement auprès du procureur de la République. Ce dernier peut saisir un service enquêteur local ou, plus rarement, l'inspection générale concernée⁴⁶, en vue d'éventuelles suites judiciaires ;
- la saisine du Défenseur des droits, au titre de ses missions relevant de la déontologie des professionnels de la sécurité. Les services du Défenseur des droits recueillent alors tout élément utile auprès des inspections générales⁴⁷ ;
- enfin, le dépôt d'un signalement sur les plateformes administrées par les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales.

Le tableau ci-dessous indique le volume des dossiers traités par les inspections générales sur la base d'un signalement ou d'une saisine. Les statistiques relatives aux contrôles routiers sont analogues pour la plateforme de signalement de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), tandis que le Défenseur des droits n'a pas été saisi en la matière en 2021 et 2022.

⁴⁶ Direction des affaires criminelles et des grâces, *rapport annuel du ministère public 2020*. Compte tenu de leurs moyens limités comme d'une organisation graduée de la prise en compte des manquements à la déontologie, les inspections générales se concentrent sur les faits particulièrement graves ou révélateurs de dérives systémiques.

⁴⁷ Notamment : tous documents cadrant le contrôle (en particulier, le cas échéant, la réquisition du procureur de la République) ; les comptes rendus des agents impliqués ; les historiques de consultation des fichiers nationaux ; les enregistrements vidéo.

**Tableau n° 1 : dossiers traités par les inspections générales,
visant des contrôles d'identité**

		2018	2019	2020	2021	2022
<i>Police nationale</i>	Signalements	n.d.	n.d.	n.d.	311	218
	Saisines du Défenseur des droits	8	5	2	21	14
<i>Gendarmerie nationale</i>	Signalements	1	-	2	1	4
	Saisines du Défenseur des droits	-	-	-	1	-

Note : pour la police nationale, les signalements recensés couvrent la période débutant au premier mars 2021 ; les signalements précédents sont effacés compte tenu de considérations relatives à la protection des données personnelles.

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

Le nombre de saisines et de signalements visant des contrôles d'identité reste très faible, au regard de l'importance de cette pratique, alors que ces plateformes sont largement utilisées dans d'autres contextes⁴⁸. Le très faible taux de recours constaté en général face à des présomptions de discriminations est sans doute une des explications à apporter à cet état de fait (voir l'encadré ci-après). Ont également été invoquées, plus spécifiquement pour les contrôles d'identité, des difficultés d'accès au droit ou un défaut de confiance dans l'indépendance des inspections générales.

Un sondage réalisé à la demande du Défenseur des droits en 2017⁴⁹ a dressé un panorama plus nuancé. Il en est en effet ressorti que 29,3 % des contrôles réalisés occasionnaient une conduite des forces de sécurité intérieure qui n'était pas considérée comme « polie ». Il est toutefois difficile d'en tirer des conclusions précises faute d'indication sur le contexte de chaque contrôle.

⁴⁸ En matière plus généralement de déontologie de la sécurité, les rapports d'activité respectifs pour 2021 font apparaître que 2 508 dossiers ont été transmis au Défenseur des droits (périmètre englobant également les douanes, l'administration pénitentiaire, les services de sécurité privée, etc.), 4 330 signalements (recevables) à l'inspection générale de la police nationale et 987 signalements (recevables) à l'inspection générale de la gendarmerie nationale.

⁴⁹ *Enquête sur l'accès aux droits, volume 1 – relations police/population : le cas des contrôles d'identité*, février 2017 (823 répondants pour cette question).

Des recours peu nombreux face aux présomptions de discriminations

La « mission Vigouroux »⁵⁰ a relevé, de manière générale, une forte sous-déclaration des présomptions de pratiques discriminatoires : toutes situations confondues, environ 12 000 plaintes ont été enregistrées par les forces de sécurité intérieure en moyenne chaque année sur la période 2018-2020. Il en ressort également qu'environ 7 % des plus de 14 ans s'estimaient victimes de telles pratiques en 2018 et 2019. Le taux de plainte peut donc être estimé à environ 0,6 %.

Les principales raisons avancées pour expliquer cette sous-déclaration sont, d'une part, le sentiment des personnes concernées qu'elles devront déployer beaucoup d'énergie pour des résultats aléatoires, surtout en l'absence de témoins et, d'autre part, leur crainte de subir des représailles en particulier lorsque les faits de discrimination présumée sont survenus en milieu professionnel.

Le faible nombre de dossiers reçus, répartis entre les plateformes de signalement des deux inspections générales et le Défenseur des droits, justifie l'intérêt de maintenir ces différentes voies de recours afin de faciliter les signalements. Certains cas donnent lieu à la fois à un signalement et à une saisine, concurremment ou successivement. Les éléments recueillis ont toutefois permis de constater que les directions départementales de sécurité publique concernées étaient en mesure d'identifier ces cas de saisine multiple.

B - Un traitement effectif et adapté de chaque dossier, qui ne débouche pas sur une vision globale

Environ 95 % des signalements recueillis par l'inspection générale de la police nationale se traduisent par l'ouverture d'un dossier. Les quelques cas restants relèvent du regroupement de plusieurs signalements au sein d'un même dossier, ou de la difficulté de recontacter l'auteur du signalement. Ces dossiers peuvent être transmis aux services concernés pour simple information, ou pour attribution, selon leur gravité estimée par l'inspection générale.

⁵⁰ *La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité*, juillet 2021.

Tableau n° 2 : suites données par l'inspection générale de la police nationale aux signalements concernant des contrôles

		2021 *	2022
<i>Contrôles d'identité</i>	Signalements	311	218
	Dossiers ouverts	299	214
	<i>Soit % des signalements</i>	96 %	98 %
	Dont dossiers transmis pour attribution	80	48
	<i>Soit % des dossiers ouverts</i>	27 %	22 %
<i>Contrôles routiers</i>	Signalements	381	467
	Dossiers ouverts	367	441
	<i>Soit % des signalements</i>	96 %	94 %
	Dont dossiers transmis pour attribution	66	49
	<i>Soit % des dossiers ouverts</i>	18 %	11 %

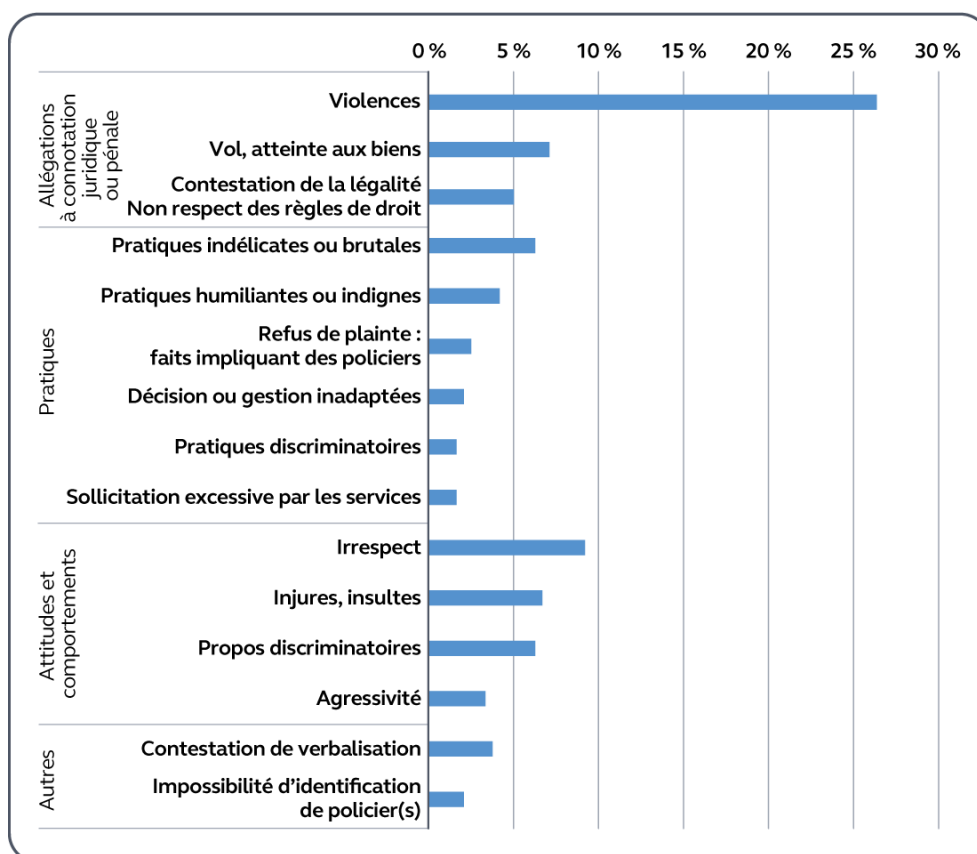
Note : les signalements recensés couvrent la période débutant au 1^{er} mars 2021 ; les signalements précédents ont été effacés compte tenu des dispositions relatives à la protection des données personnelles.

Source : inspection générale de la police nationale

La préfecture de police de Paris est fortement représentée (42 % des dossiers ouverts pour des contrôles d'identité et 33 % pour les contrôles routiers). On retrouve ensuite le Nord et le Pas-de-Calais, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et les départements d'Île-de-France (hors Paris et les trois départements de petite couronne). Cette répartition correspond dans l'ensemble à celle de la population en zone police.

La nature des allégations relevées par l'inspection générale de la police nationale est détaillée dans le graphique ci-après. Elle correspond pour l'essentiel aux situations documentées à la fois par les chercheurs et dans le sondage réalisé en 2017 pour le Défenseur des droits. Les allégations d'irrespect, de brutalité voire de violence y sont les plus représentées, alors que celles visant des pratiques ou propos discriminatoires sont plus rares. Leur détail est reporté en annexe n° 2, de même que les données correspondant aux contrôles routiers.

Graphique n° 3 : allégations les plus fréquentes dans les dossiers transmis pour attribution



Note : 239 allégations, relevées dans 128 dossiers transmis pour attribution sur la période allant du 1^{er} mars 2021 au 31 décembre 2022 (un même dossier peut contenir plusieurs allégations).

Source : Cour des comptes, d'après inspection générale de la police nationale

La Cour a réalisé une analyse des suites données à ces signalements, sur la base d'un échantillon composé de signalements sélectionnés aléatoirement et concernant, en 2021 et 2022, les contrôles d'identité et les contrôles routiers relevant de la direction nationale de la sécurité publique, d'une part, et de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police de Paris, d'autre part. Une attention particulière a été accordée aux dossiers transmis aux directions d'emploi pour attribution.

Les éléments fournis par la direction nationale de la sécurité publique montrent que les signalements ont fait l'objet d'une instruction effective, qui a conduit le cas échéant à rassembler les éléments à la disposition des services concernés (par exemple l'historique des infractions relevées, les mentions éventuellement portées à la main-courante, ou encore l'existence d'une plainte parallèle au signalement). Les éléments transmis font également apparaître que, si nécessaire, des précisions ont été demandées aux auteurs des signalements. D'une manière générale, les intéressés sont informés des suites données à leur signalement.

La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne réalise un traitement similaire, qui comporte presque systématiquement un courrier au requérant et, lorsque c'est pertinent, la demande d'un avis au parquet pouvant déboucher sur une enquête judiciaire.

Toutefois, hormis le cas des saisines du Défenseur des droits, qui sont traitées de bout en bout par les inspections générales, le traitement des signalements relève avant tout des prérogatives des directions d'emploi en matière de contrôle interne. De ce fait, l'inspection générale de la police nationale n'en réalise pas un suivi détaillé. De même, les inspections générales n'ont pas connaissance des enquêtes réalisées par des services enquêteurs locaux, sur saisine du procureur de la République. Ces particularités limitent la capacité des inspections générales à développer une appréciation globale sur le respect de la déontologie des contrôles d'identité.

C - Une appréhension difficile de la question des discriminations par les inspections générales

La production de statistiques ethniques est interdite en France⁵¹. De ce fait, la sur-représentation de certains groupes dans la population contrôlée, souvent dénoncée, est difficile à objectiver. Des sondages ont permis d'établir de telles tendances, à l'échelle nationale⁵². Il n'est toutefois pas possible de mesurer la réalité de ce phénomène dans les lieux où se concentrent les contrôles d'identité.

⁵¹ Article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁵² *Enquête sur l'accès aux droits, volume 1 – relations police/population : le cas des contrôles d'identité*, février 2017 (2 418 répondants pour la question de l'origine, réelle ou supposée ; 5 112 répondants pour le critère d'âge).

Dans une décision récente, le Conseil d'État a jugé que les contrôles discriminatoires ne revêtaient pas un caractère systémique ou généralisé mais que cette pratique ne pouvait pas, pour autant, être regardée comme se réduisant à des cas isolés⁵³. Le juge administratif a fondé ce constat sur divers témoignages et rapports, regrettant « *l'absence de traçabilité administrative [...] et l'impossibilité qui en résulte de déterminer leur nombre et leurs motifs* ».

Pour autant, diverses méthodes pourraient contribuer à renforcer le contrôle par les inspections générales des pratiques de la police et de la gendarmerie en matière de contrôles discriminatoires :

- les sondages, à l'instar de ceux déjà cités, réalisés pour le Défenseur des droits ou pour divers organismes non gouvernementaux ou institutions européennes ;
- des recensements fondés sur une observation discrète de contrôles d'identité dans des lieux de flux, comme celles mises en œuvre en 2012 par Jobard *et al.*⁵⁴ ;
- plus généralement, les inspections générales pourraient s'inspirer des expérimentations menées dans d'autres contextes au titre de la lutte contre les discriminations, en particulier des démarches de test de situation (« *testing* ») mises en œuvre avec succès pour mesurer les phénomènes de discrimination à l'embauche, à l'accès au logement, etc.⁵⁵.

Les inspections générales devraient ainsi réfléchir à la mise en place d'outils spécifiques vis-à-vis des contrôles d'identité.

II - Une transparence à améliorer

Diverses mesures sont susceptibles de rendre les conditions de réalisation des contrôles d'identité plus transparentes. Il s'agit de mesures d'ordre général, comme l'identification des agents et l'enregistrement vidéo de leurs actions (A), ou plus spécifiques, telles que la possibilité d'expliquer les raisons des contrôles aux personnes concernées (B). La solution également évoquée, consistant à mettre en place des récépissés de contrôle, fait l'objet de nombreux débats (C).

⁵³ CE, n° 454836, 11 octobre 2023.

⁵⁴ En particulier, d'objectiver sur cette seule base une forme de profilage racial – F. Jobard, R. Lévy, J. Lamberth, S. Névanen, *Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris*, 2012.

⁵⁵ Centre d'analyse stratégique, *La discrimination saisie sur le vif : le testing*, 2007.

A - Objectiver les pratiques : des mesures déjà prévues, à rendre pleinement effectives

Dans la période récente, deux mesures ont visé à renforcer la transparence de l'action de la police et de la gendarmerie nationales : le port d'un numéro d'identification par chaque agent et le déploiement de « caméras-piétons » équipant les agents en patrouille. Du point de vue du contrôle d'identité, ces deux évolutions sont censées établir une forme d'équilibre entre contrôleur et contrôlé.

L'identification individuelle des policiers et des gendarmes est prescrite depuis 2014⁵⁶. Le port du numéro dit de RIO (référentiel des identités et de l'organisation) est censé permettre aux personnes contrôlées d'identifier l'agent qui a procédé au contrôle, le cas échéant pour préciser une plainte ou un signalement. Le numéro d'identification est toutefois peu visible dans de nombreux cas, compte tenu notamment de la superposition des équipements portés par les agents comme de sa petite taille⁵⁷. L'analyse des signalements concernant des contrôles routiers et d'identité fait ainsi apparaître des cas d'impossibilité d'identification de l'agent mis en cause (voir les tableaux en annexe n° 2).

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.

⁵⁶ Article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure.

⁵⁷ Le Conseil d'État a enjoint au ministre de l'intérieur de faire respecter le port « *effectif et apparent* » du RIO, et « *d'en garantir une lisibilité suffisante pour le public* » (décision n° 467771/467781 du 11 octobre 2023).

De son côté, le port d'une caméra-piéton permet aux policiers et aux gendarmes d'enregistrer leurs échanges avec la population, aux fins de « *prévention des incidents au cours [de leurs] interventions* » ou de « *constat des infractions et [de] poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves* »⁵⁸. Les enregistrements peuvent ainsi contribuer à instruire – à charge et à décharge – les éventuels signalements comportant une allégation de conduite inadaptée⁵⁹. Ils ont été prévus en réponse à une propension de plus en plus forte de la population à filmer les cas qu'elle considère relever de « *violences policières* ». Un effet dissuasif est enfin relevé par la police et la gendarmerie nationales lorsque l'enregistrement est déclenché, ce qui peut contribuer à la désescalade de situations tendues.

En pratique, la mise en place de cet équipement est toutefois récente et partielle. L'acquisition de nouveaux modèles de caméras, plus fiables et plus nombreux, permet désormais, selon la police et la gendarmerie nationales, d'équiper chaque patrouille, à défaut de chaque agent sur le terrain. La police nationale relève néanmoins que le cadre prévu par le législateur d'un déclenchement uniquement en cas de difficultés⁶⁰ pose en pratique la double limite suivante :

- au moment où l'agent décide du contrôle, il n'a souvent pas de raison particulière de penser que cette situation posera des difficultés, donc ne déclenche pas l'enregistrement. Il est conforté dans ce choix par le fait que les 30 secondes de vidéo qui précèdent le déclenchement sont également archivées ;
- lorsqu'un contrôle pose des difficultés, en particulier dans les situations les plus graves qui peuvent comporter des risques directs pour la sécurité des agents ou de tiers, l'agent doit prendre de nombreuses décisions dans l'urgence et le déclenchement de l'enregistrement n'est alors plus sa priorité immédiate.

Les jeunes générations de policiers et de gendarmes, qui ont appris l'emploi de ces caméras dès leur formation initiale, se les sont sans doute bien appropriées. Il convient désormais de faire des enregistrements vidéo un « *geste réflexe* » le plus largement répandu.

⁵⁸ Article R. 241-1 du code de la sécurité intérieure.

⁵⁹ Les inspections générales soulignent toutefois les difficultés posées par le faible délai de conservation des enregistrements.

⁶⁰ Article L. 241 alinéa 1 du code de la sécurité intérieure : « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* ».

Conformément à la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, l'enregistrement des contrôles d'identité a été expérimentée pendant un an, en 2017 et 2018. Cependant cette expérimentation, qui visait à permettre de décompter les contrôles et de vérifier les conditions de leur réalisation, a été peu concluante du fait des difficultés de déploiement puis d'utilisation des caméras. Sa réitération, qui nécessiterait un nouveau cadre législatif *ad hoc*, pourrait désormais être envisagée du fait de l'état actuel du déploiement des caméras. Elle contribuerait fortement à éclairer le débat national, ainsi qu'à renforcer la pédagogie et le contrôle interne.

Les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales y opposent des difficultés tenant aux capacités de stockage des vidéos correspondantes ainsi qu'à la charge de travail occasionnée par leur analyse. Leur proposition de circonscrire territorialement une telle expérimentation doit, si elle est retenue, veiller à englober toute la diversité des pratiques policières et des contextes locaux de sécurité publique.

B - L'exemple britannique des *stop and search* : modérer et expliquer les contrôles

Le Royaume-Uni ne délivre pas de titres d'identité à ses citoyens. Toutefois, les polices régionales disposent de prérogatives analogues à celles du contrôle d'identité. Il s'agit des pratiques, graduées, de *conversational encounter*, de *stop and account* (un policier arrête quelqu'un pendant un bref moment et lui pose des questions auxquelles il est libre de répondre ou non)⁶¹ et de *stop and search* (palpation à fins de recherche d'infractions le plus souvent relatives à la possession de drogue ou d'armes). Cette dernière pratique représente de l'ordre de 700 000 contrôles annuels au Royaume-Uni en 2020-2021⁶². Les *stop and account* ne font quant à eux l'objet d'aucun recensement. Il est donc difficile de comparer directement les statistiques françaises et britanniques.

L'approche générale retenue par les polices britanniques est celle de la recherche de l'acceptation de son action par la population (*policing by consent*). Cette recherche suppose un lien renforcé avec les *local communities* (comités de quartier). La pratique du *stop and search* étant

⁶¹ Pratique qui pourrait, en France, correspondre au cas des contrôles d'identité sans palpation.

⁶² Home Office, *National statistics – police powers and procedures: stop and search and arrests, England and Wales, year ending 31 Mars 2021 second edition*, mai 2022.

considérée comme un mode d'emploi de la force⁶³, sa justification fait l'objet d'attentions particulières relevant d'une forme d'analyse des risques : le bénéfice immédiat attendu (lutte contre certaines infractions, mais aussi parfois affirmation de la présence policière à la demande des communautés) est mis au regard du risque associé, évalué en termes d'imposition d'un rapport de force au détriment du lien de confiance entre police et population. Par conséquent :

- les policiers sont tenus d'expliquer oralement la raison d'un contrôle, chaque fois qu'ils le pratiquent ;
- les contrôles avec palpation sont enregistrés systématiquement et donnent lieu à la remise d'un récépissé. Les enregistrements vidéo peuvent être contrôlés, par la hiérarchie directe puis, sur une base anonymisée, par des *community panels*.

Cette pratique, ancrée de longue date en Angleterre et au Pays de Galles, a été mise en œuvre en Écosse à compter de 2017 ; précédemment, le cadre juridique et les pratiques y étaient proches de ceux constatés en France. Cette réforme a occasionné une forte baisse du nombre de contrôles. Des organismes indépendants d'évaluation ont également constaté une baisse des disparités entre populations contrôlées, une réorientation des contrôles compte tenu des exigences renforcées en matière de soupçon préalable.

C - Les débats autour de la distribution d'un récépissé de contrôle

Pratiquée au Royaume-Uni et dans certaines régions d'Espagne, la remise d'un récépissé de contrôle d'identité a été proposée à de nombreuses reprises en France afin de renforcer la traçabilité des contrôles, voire de faciliter la preuve de la réalisation de contrôles répétés sur une même personne. L'exemple des pratiques étrangères montre qu'un tel outil concourt en réalité à d'autres objectifs, y compris au bénéfice des forces de sécurité intérieure :

- il permet d'établir des statistiques détaillées sur les pratiques de contrôle et leurs effets, au-delà même de la relation du policier ou du gendarme avec la personne qu'il contrôle ;

⁶³ Les polices britanniques sont notamment autorisées à menotter la personne contrôlée le temps de la palpation, pour des motifs de sécurité, avec ou sans son consentement.

- il matérialise l'explication – concrète et individualisée, sans remise en cause du fondement juridique – des motivations du contrôle, à défaut d'indications orales dont il est difficile aujourd'hui de s'assurer qu'elles sont fournies ;
- le « coût opérationnel » (durée, procédure) de l'émission du récépissé dissuaderait les représentants des forces de l'ordre de multiplier les contrôles.

Pour être efficace, le récépissé devrait s'accompagner d'un enregistrement des détails du contrôle (notamment de l'identité du policier ou du gendarme et de celle de la personne contrôlée). Cela suppose de déployer un nouveau fichier à cette fin.

Au vu des constats posés par le présent rapport, ces motivations pourraient trouver à s'appliquer en France. Néanmoins la mise en place de récépissés fait l'objet d'une opposition constamment rappelée du ministère de l'intérieur, compte tenu de la charge qu'elle imposerait aux policiers et aux gendarmes. D'autres évolutions sont possibles – dont celles proposées par la Cour dans le présent rapport, notamment pour la conservation et le traitement des données des terminaux *Neo* – qui pourraient avoir les mêmes effets.

III - Un contrôle du procureur de la République à renforcer

Le rôle du procureur de la République est central en matière de contrôles d'identité à fins de police judiciaire, en particulier lorsque ces contrôles sont réalisés sur sa réquisition. Ce rôle reste toutefois peu effectif, avant (A) comme après (B) les contrôles.

A - Un contrôle *a priori* encore très imparfait

La direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a rappelé, en mars 2017, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République les dispositions et les bonnes pratiques de nature à prévenir les contrôles d'identité discriminatoires. Elle a préconisé la vérification systématique par le procureur de la République de la régularité juridique ainsi que de l'opportunité des demandes émanant des services de police et des unités de gendarmerie. Ces vérifications s'ajoutent aux contrôles de la mise en œuvre des réquisitions, prévus par une consigne ministérielle de 2014, qui impose la transmission par les forces de sécurité intérieure d'un compte rendu au procureur, décrivant le nombre de contrôles réalisés et des suites qui leur ont été données le cas échéant.

Dans les faits, le contrôle exercé par les procureurs de la République reste limité. En effet, l'examen de la légitimité des demandes de réquisition apparaît superficiel, en raison notamment du faible temps dont disposent les procureurs pour étudier leur motivation. À titre d'exemple, dans le seul périmètre du X^{ème} arrondissement de Paris, 765 réquisitions ont été réalisées en 2022. 5 000 ont été émises la même année dans le département du Val-de-Marne.

De ce fait, certains procureurs procèdent au contrôle des réquisitions par échantillonnage, tandis que d'autres ont mis en place un système d'alerte signalant les demandes inhabituelles (portant notamment sur de nouvelles zones, ou concernant de nouvelles infractions), les autres demandes étant systématiquement satisfaites. En outre, beaucoup de réquisitions sont émises de façon récurrente⁶⁴. Elles sont fondées, dans de nombreux cas, sur une description générale de la délinquance récemment constatée dans la zone visée, plutôt que sur une motivation spécifique du risque pressenti pour la sécurité publique au moment de la validité de la réquisition demandée. Les travaux de la Cour ont également permis de relever des cas de réquisitions respectant certes la lettre de la jurisprudence, mais pas son esprit⁶⁵, témoignant d'un contrôle très perfectible de l'étendue horaire des réquisitions par le procureur.

Les échanges entre procureurs de la République et représentants des forces de sécurité intérieure sont donc essentiels pour anticiper les demandes et pour bien les justifier. Ces échanges sont réguliers et nourris. Ils se déroulent notamment dans le cadre des états-majors de sécurité ou au sein des groupes locaux de traitement de la délinquance. Ces échanges pourraient s'intensifier encore, afin de permettre une meilleure connaissance des zones concernées par les réquisitions, notamment par le développement des visites de terrain des procureurs auprès des agents de voie publique en charge des contrôles. Le rapport Vigouroux⁶⁶ a également proposé de généraliser la pratique consistant pour les parquets généraux et les parquets à déterminer des directives générales en matière de contrôles d'identité sur leur ressort, régulièrement actualisées concernant les lieux, la durée et la fréquence de ces contrôles. La préfecture, les forces de sécurité intérieure et les élus locaux pourraient être associés à l'élaboration de ce cadrage général.

⁶⁴ La Cour a pu relever, lors de ses travaux, des zones couvertes par des réquisitions suivant un rythme hebdomadaire, orientant l'organisation des patrouilles en fonction du jour de validité de la réquisition.

⁶⁵ En l'espèce, il s'agissait d'une réquisition permanente visant une zone géographique constante, interrompue temporellement à raison d'une heure par jour correspondant au délai de relève des équipages de la police nationale.

⁶⁶ *La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité*, juillet 2021.

B - Un contrôle *a posteriori* également peu effectif

Le nombre de réquisitions présente également une forte variabilité d'un territoire à l'autre, de même que le nombre de contrôles que celles-ci occasionnent. La direction nationale de la sécurité publique, citée par le Sénat⁶⁷, a ainsi relevé qu'entre avril et septembre 2014, dans l'Hérault et le Val d'Oise, 128 et 2 136 réquisitions avaient donné lieu à respectivement environ 8 900 et 10 700 contrôles.

En outre, le caractère largement « artisanal » du processus d'émission des réquisitions ne permet pas même de consolider le nombre et l'étendue des réquisitions prises aux fins de contrôle d'identité, ou des contrôles réalisés sous leur couvert⁶⁸. Un tel recensement permettrait pourtant une meilleure transparence sur le nombre et l'étendue temporelle et géographique des réquisitions prononcées. Le développement de la procédure pénale numérique offre, à cet égard, l'occasion d'une simplification et d'une centralisation des réquisitions délivrées.

Les obligations de compte rendu sur la mise en œuvre de la réquisition doivent pourtant permettre aux procureurs de mesurer ses effets, notamment en vue de l'instruction d'une demande présentant des caractéristiques proches. Aucun formalisme n'est prévu pour ces comptes rendus mais ils présentent toujours les mêmes informations (durée, nombre de personnes contrôlées, infractions constatées). La faible organisation de cette procédure, et le caractère presque anecdotique de cette remontée, indiquent qu'elle participe encore d'une forme de conformité administrative plutôt que d'un réel contrôle de la mise en œuvre des réquisitions. Cette procédure de compte rendu, sans être alourdie, gagnerait à être mieux structurée et centralisée.

De ce fait, la mise en œuvre des réquisitions ne fait l'objet que d'un contrôle superficiel de la part des parquets, principalement par manque de temps comme cela a été relevé à propos des demandes de réquisitions. Le contrôle du procureur de la République ne s'exerce alors de manière effective que dans les cas où les contrôles font l'objet d'une contestation, le plus souvent parce qu'ils ont conduit à une procédure judiciaire.

⁶⁷ Rapport sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs, n° 598, mai 2016.

⁶⁸ Certains parquets réalisent une exploitation des comptes rendus de mise en œuvre des réquisitions. Une telle pratique n'a, toutefois, pas été constatée au sein des parquets sollicités par la Cour.

Le suivi des réquisitions par la préfecture de police de Paris

Compte tenu du nombre important de réquisitions émises quotidiennement en région parisienne, la préfecture de police a mis en place un site sur son intranet afin de donner accès aux réquisitions actives à l'ensemble de son personnel. Ce site consiste, pour le moment, en un inventaire actualisé de copies numériques des actes de réquisition.

Dans la perspective d'un meilleur recensement de ces réquisitions et des contrôles qui en découlent (nombre de contrôles, suites données), la transformation de ce site permettrait :

- la transcription visuelle, sur un fond cartographique, des zones géographiques couvertes par les réquisitions ;
- l'indication *a posteriori* des contrôles réalisés et de leurs résultats, sur la base des télégrammes transmis au parquet ;
- enfin, le partage d'informations avec le ministère public voire leur publication, à l'instar des pratiques constatées au Royaume-Uni⁶⁹.

IV - Une formation initiale à approfondir et une formation continue et statutaire à développer

L'enjeu de la formation est central pour assurer que les policiers et gendarmes font un bon usage de l'autonomie qui leur est consentie en matière de contrôles. Cet apprentissage est d'abord assuré, dans le cadre de la formation initiale (A), par l'enseignement des différents motifs légaux de contrôle, et la formation à la pratique de ce moyen d'action. Face à de potentielles habitudes naissant au fur et à mesure de la pratique professionnelle des agents, notamment du fait des enjeux spécifiques à leur lieu et unité d'affectation, des enseignements complémentaires doivent être régulièrement réalisés en cours de carrière, dans le cadre de la formation continue (B).

⁶⁹ Voir par exemple, le *stop and search dashboard* publié par la police métropolitaine de Londres.

A - Un sujet traité, partiellement, dans le cadre de la formation initiale

1 - La place des contrôles d'identité dans la formation initiale des gardiens de la paix et des sous-officiers de gendarmerie

Les gardiens de la paix comme les élèves gendarmes suivent une première partie de scolarité en école d'environ neuf mois. Les contrôles d'identité, considérés comme une mission de base, sont abordés tout au long de la formation. Un accent particulier est mis, de manière transverse, sur les aspects déontologiques et le lien avec la population. Ces modules s'appuient sur l'intervention des services du Défenseur des droits, de la DILCRAH et de la LICRA⁷⁰.

La deuxième partie de la formation initiale des policiers comme des gendarmes prend la forme de stages en unité, et permet d'évaluer les compétences en situation réelle. Elle s'effectue, pour la police nationale, sous la responsabilité de « référents de professionnalisation » désignés dans chaque unité. Dans un contexte de densification de la formation initiale des gardiens de la paix, de fortes attentes sont exprimées envers ces référents par la police nationale, qui compte notamment sur eux pour rappeler aux membres de leurs unités les principes fondamentaux du contrôle d'identité. L'efficacité de ce dispositif suppose néanmoins une formation de qualité – et idéalement commune – de ces référents et des tuteurs de la gendarmerie, comme la Cour l'a récemment souligné⁷¹.

2 - Une formation axée sur le cadre juridique et la sécurité des contrôles, au détriment de leurs effets opérationnels

Les modules relatifs aux contrôles d'identité enseignés en cours de scolarité sont riches, même si leur durée globale est relativement courte au vu du nombre de sujets à traiter. L'addition de priorités nouvelles à la formation conduit d'ailleurs à resserrer encore l'enseignement du socle des connaissances les plus fondamentales. Cette phase de formation permet d'aborder autant le cadre juridique que les aspects techniques (vus sous l'angle de la mise en sécurité des agents) des contrôles d'identité. Au-delà des cours magistraux, les formateurs s'appuient sur de nombreuses mises en

⁷⁰ Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT ; ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme.

⁷¹ Cour des comptes, *La formation des policiers*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, février 2022.

situation, évaluées notamment par des psychologues qui permettent de vérifier l'assimilation des techniques d'intervention et des cadres relationnels enseignés.

Les formations centrées sur les contrôles d'identité apparaissent cependant trop focalisées sur l'apprentissage du cadre juridique et sur la mise en sécurité des agents, ce qui est indispensable mais laisse un temps de formation insuffisant pour les finalités opérationnelles de ces contrôles. Il serait utile d'accorder, dès la formation initiale, plus de temps à la transmission des méthodes de raisonnement tactique, permettant aux agents de réagir à une situation selon son contexte et son évolution. Cet axe de formation permettrait aux agents d'envisager le contrôle d'identité en partant des finalités qu'il doit permettre de poursuivre, et non comme un simple mode d'action – voire de présence – sur la voie publique. Cet enseignement repose beaucoup, pour le moment, sur les apports des expériences personnelles des enseignants et des anciens policiers et gendarmes adjoints. Il mériterait d'être plus formalisé. La mixité des classes est donc précieuse, alors qu'elle pourrait se trouver remise en cause du fait des évolutions possibles du format de la formation initiale⁷².

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)⁷³ prévoit de renforcer la formation initiale en école des élèves policiers et gendarmes, en la faisant passer de huit à 12 mois. Cet allongement permet d'y intégrer la formation à la qualification d'officier de police judiciaire. Elle pourrait également donner l'occasion d'aborder les contrôles d'identité de manière plus détaillée et pratique.

B - Une formation à renforcer en cours de carrière

1 - Une formation continue déconcentrée dans la gendarmerie, des stages peu suivis dans la police

L'exercice professionnel a été régulièrement présenté à la Cour, à l'occasion de ses travaux, comme en décalage avec la formation reçue à l'école. Cela renforce l'importance de rappels réguliers une fois en poste, en particulier pour des gestes métiers qui peuvent se banaliser dans la pratique de l'agent au fil du temps.

⁷² Notamment par la différenciation de classes d'anciens gendarmes adjoints, à la formation plus courte que celle des élèves issus du concours externe.

⁷³ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Du côté de la gendarmerie nationale, la formation continue est déconcentrée au niveau des groupements, au sein desquels chaque commandant de compagnie doit préparer un plan d'instruction. C'est donc au plus près des unités que se déterminent les priorités de formation et les formats proposés, dans une logique d'adaptation aux besoins locaux. Un accès libre est laissé par le commandement des écoles, chargé de la réalisation du contenu des formations, aux malettes pédagogiques dispensées lors de la formation initiale sur les sites internes de documentation et de formation professionnelles. Des enseignements à distance de rappel relatifs au cadre légal des contrôles d'identité sont également proposés aux volontaires, et font parfois l'objet d'incitations expresses au niveau national. Il n'a pas été possible d'évaluer l'utilisation de ces malettes pédagogiques.

Dans la police nationale, les formations continues les plus suivies sont celles qui sont centrées sur l'actualisation des compétences juridiques. Les formations relatives aux contrôles d'identité sous un angle plus déontologique ou tactique rencontrent un public de plus en plus faible, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : fréquentation des formations continues portant sur les contrôles d'identité

<i>(nombre de formés)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Actualisation des connaissances des OPJ, adaptation aux réformes législatives du code pénal et du code de procédure pénale</i>	578	445	466	198	455	552
<i>Actualisation des connaissances APJ, module procédure pénale</i>	-	-	525	629	931	546
<i>Réactualisation des connaissances judiciaires et contrôle de l'activité d'investigation</i>	54	42	43	40	37	28
<i>Les contrôles et vérifications d'identité</i>	34	79	32	-	-	-
<i>Les contrôles d'identité : les différents cas</i>	182	56	135	72	196	39
<i>Approfondissement des compétences relatives à la mise en œuvre du contrôle d'identité</i>	7	8	9	44	7	2

Source : direction générale de la police nationale

Dans un cadre général où le nombre annuel de jours de formation continue par agent est faible (entre 4,8 et 5,3 jours, tous corps confondus, stable depuis 2015) et où l'offre de formation est pléthorique (la police nationale proposait, en 2022, 96 stages et parcours de formation), certaines formations pourtant considérées comme prioritaires, dont font partie celles

relatives aux aspects déontologiques de la pratique policière, « *ne trouvent pas toujours leur public* »⁷⁴. Le module « *s'approprier le nouveau code de déontologie* » est ainsi le moins demandé des quatre modules consacrés au management.

Dans la mesure où le contrôle d'identité est perçu comme un élément de base du travail policier, l'académie de police évoque une possible défiance des policiers vis-à-vis de ces formations, certains agents ayant le sentiment qu'elles viendraient sanctionner une pratique ou une déontologie défailtantes. Une piste d'évolution pourrait consister en un renforcement du sujet du contrôle d'identité, et plus généralement des questions de déontologie et de lien police-population, au sein de certaines formations plus demandées parce qu'axées vers des compétences métier recherchées. Une telle orientation serait d'ailleurs conforme à la présentation faite du contrôle d'identité comme un « couteau-suisse » répondant à des contextes nombreux et variés.

L'incitation au suivi de formations continues devrait donc, de façon générale, être renforcée. La pression de l'opérationnel et l'absence de consignes en ce sens en font aujourd'hui un enjeu secondaire. Les cadres de la police nationale pourraient cependant être sensibilisés à l'importance du renouvellement de la formation de leurs subordonnées, et développer la pratique de formations directement au sein des unités.

2 - Les formations obligatoires

Seule la formation continue aux « *techniques de sécurité en intervention* » revêt un caractère obligatoire (à raison de douze heures par an), afin de garantir la maîtrise de l'emploi de la force publique. Elle porte notamment sur les techniques d'intervention sur la voie publique, et sur les techniques de défense et d'interpellation. D'après les travaux récents de la Cour⁷⁵, le taux de réalisation complet de cet entraînement annuel réglementaires n'était, en 2019, que de 24 % pour la police nationale (14 % pour la préfecture de police de Paris) ; il se résume souvent aux séances de tir à l'arme individuelle. Par comparaison, au Royaume-Uni, la pratique des contrôles d'identité fait l'objet d'une obligation spécifique de « recyclage » annuelle, qui donne lieu à deux jours de formation.

La police nationale développe également, depuis quelques années, des formations obligatoires pour les passages à certains grades. Ainsi, la formation à la qualification de brigadier, composée d'un tronc commun et

⁷⁴ Cour des comptes, *La formation des policiers*, précité.

⁷⁵ *La formation des policiers*, précité.

de cinq parcours de qualification (selon l'option retenue par le candidat), aborde la thématique des contrôles d'identité de manière transverse. Les voies d'avancement au sein du corps d'encadrement et d'application ont, plus généralement, été profondément réformées en 2022 afin d'insister sur les compétences managériales des gradés de la police nationale. Ce nouveau dispositif doit notamment permettre de renforcer la capacité d'encadrement par les gradés des agents en charge des contrôles d'identité. L'accès au grade de commandant est également conditionné au suivi d'un stage de formation professionnelle. Les contrôles d'identité y sont abordés, sous un angle essentiellement déontologique.

Cette volonté de la police nationale de développer des stages obligatoires pour le passage à certains grades constitue une initiative importante pour renforcer la maîtrise des contenus rappelés aux agents au cours de leur carrière. En matière spécifiquement de contrôles d'identité, elle offre des occasions, régulières et indispensables⁷⁶, de « recyclage » des compétences fondamentales et de rectification des pratiques.

Dans la gendarmerie, le centre national de formation à la sécurité publique propose des stages de préparation à un futur emploi, en particulier dans la perspective d'un changement de grade ou d'une prise de commandement. Ces formations, qui relèvent d'obligations statutaires, permettent des rappels utiles, notamment sur les questions déontologiques, au cours de stages longs. Centrés sur l'encadrement et la transmission des savoir-faire, ces stages visent également une diffusion de ces « rappels de bonnes pratiques », les militaires formés étant eux-mêmes amenés ensuite à encadrer une unité.

3 - La formation à la qualification d'officier de police judiciaire

Les officiers de police judiciaire (OPJ) jouent un rôle clef dans le contrôle des actions des policiers et gendarmes sur la voie publique, visant à garantir la solidité des procédures judiciaires. L'exercice de leur compétence requiert, de ce fait, une connaissance et une expérience des cadres juridiques – dont celui du contrôle d'identité – plus approfondies que ceux des agents. Leur expérience offre par ailleurs des opportunités de formation continue pour rappeler aux agents le cadre des procédures judiciaires et l'approfondir.

⁷⁶ Les formateurs d'école de police relèvent ainsi l'importance de la formation initiale des gardiens de la paix face à des pratiques d'anciens policiers adjoints qui présentaient déjà des habitudes pouvant s'éloigner de la pratique enseignée.

Dans la gendarmerie départementale, tous les officiers et gradés ont la qualification d'OPJ, l'obtention de cette qualification (après trois années d'exercice et le passage d'un examen) étant indispensable pour accéder au grade d'adjudant. Dans la police nationale, les gardiens de la paix comptant au moins trois années d'exercice, et ayant réussi l'examen d'OPJ, peuvent obtenir cette qualification ; cette mise en œuvre est toutefois moins systématique. La segmentation des métiers dans la police nationale lie en effet plus fortement l'obtention de cette qualification à l'exercice de fonctions en police judiciaire.

L'accès à cette qualification, centrale dans la pratique des contrôles d'identité, a été fortement étendu par la LOPMI, qui autorise désormais un gardien de la paix en formation initiale et un élève sous-officier de gendarmerie à se présenter à l'examen dès l'issue de leur scolarité s'ils valident le premier module de formation correspondant. Cette mesure permet d'intégrer, pour certains, la formation d'OPJ dès la formation initiale – en supprimant, corrélativement, l'opportunité ultérieure de rappel des bonnes pratiques que constituait cette formation qualifiante.

En tout état de cause, les différentes étapes de formation – initiale, statutaire ou de spécialisation et, le cas échéant, continue – doivent être envisagées dans une perspective globale, comme pouvant concourir à la formation puis à l'entretien de bonnes pratiques, en particulier en matière de contrôles d'identité.

*

**

L'annonce par le président de la République, le 14 septembre 2021, en conclusion du « Beauvau de la sécurité », d'une augmentation du temps de formation continue de 50 %, doit conduire les policiers affectés en sécurité publique et les gendarmes départementaux à s'inscrire davantage aux modules relatifs aux contrôles d'identité – surtout dans le cas où ils ressentiraient, ou leur hiérarchie pour eux, des difficultés d'ordre pratique ou déontologique.

Il appartient à la police et à la gendarmerie de mettre en place des formations non seulement juridiques, mais également opérationnelles et comportementales, sur les contrôles d'identité et de les renouveler à plusieurs étapes de la carrière des agents.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les voies qui permettent à une personne de signaler un contrôle qu'il pense irrégulier ou non déontologique, sont en pratique peu utilisées. La majorité des cas concerne l'activité de la police nationale, et est relevée par le biais de la plateforme de signalement de son inspection générale. La Cour a pu vérifier, par échantillonnage, que les suites données à ces signalements par les services de la police nationale sont adaptées. En revanche, hormis dans le cas d'une saisine du Défenseur des droits, l'inspection générale de la police nationale reste peu informée de l'issue de ces dossiers ; il ne lui est donc pas possible porter une appréciation d'ensemble sur le respect de la déontologie des contrôles d'identité. De même, l'interdiction en France des statistiques incluant l'appartenance ethnique ne permet pas de vérifier si une partie de la population fait ou non l'objet de contrôles disproportionnés. Toutefois, les forces de sécurité intérieure n'ont pas cherché à se doter, pour les contrôles d'identité, d'autres moyens de mesure de la discrimination. Pour ce faire, les inspections générales pourraient utilement s'inspirer des méthodes de « testing » déployées par d'autres administrations, ou encore de certaines campagnes d'observation réalisées par des chercheurs.

En outre, diverses mesures ont été prises par le Gouvernement pour améliorer la confiance dans les forces de sécurité intérieure, et contribuent à objectiver la pratique des contrôles d'identité. Ainsi, le port par les gendarmes et les policiers d'un numéro d'identification, dit RIO, est loin d'être systématique et il reste, dans de nombreux cas, peu visible. Le port de la caméra-piéton, plus récent, est encore d'application inégale ; en outre, les contraintes juridiques et pratiques associées au déclenchement de l'enregistrement conduisent à une mise en œuvre encore rare. L'expérimentation décidée en 2017 par le législateur, visant à enregistrer systématiquement les contrôles d'identité afin d'en établir le nombre et d'en analyser les modalités, s'est soldée par un échec du fait de nombreuses difficultés dans leur déploiement et dans leur emploi. Une expérimentation gagnerait à être renouvelée, maintenant que ces caméras sont suffisamment déployées.

Concernant les contrôles sur réquisition du procureur de la République, ce dernier est chargé de contrôler non seulement la matérialité des justifications invoquées pour l'émission de la réquisition, mais aussi la mise en œuvre concrète des contrôles qui en découlent. Cette supervision est fortement limitée par le nombre de réquisitions demandées et par la charge de travail des parquets et plus particulièrement des magistrats de permanence. Les forces de sécurité sont à l'initiative de la très grande majorité des demandes de réquisitions, qui leur sont presque

systématiquement délivrées par l'autorité judiciaire. Depuis quelques années, les procureurs ont renforcé le contrôle de la régularité et de l'opportunité des demandes de réquisitions, notamment en exigeant un compte rendu systématique du déroulé des opérations. L'exploitation de ces comptes rendus reste, elle aussi, encore largement perfectible. L'ensemble de la procédure pourrait enfin être simplifié, de façon à favoriser la transparence des contrôles d'identité, notamment par la numérisation des différents actes, et par l'emploi de trames communes.

Des efforts ont été réalisés pour améliorer l'enseignement sur les questions déontologiques et les relations entre la police et la population, au stade de la formation initiale des policiers et des gendarmes. Cependant, dans les écoles comme au cours de leur carrière, cette formation reste principalement centrée sur le cadre juridique d'exercice des contrôles d'identité. Elle doit désormais être étendue aux finalités opérationnelles et aux effets concrets des contrôles. En outre, les formations continues portant sur les modalités de réalisation des contrôles d'identité et sur leurs enjeux déontologiques rencontrent une très faible affluence – moins de 300 policiers formés par an pour les formations les plus spécifiques et 600 à 1 600 formés par an en incluant des formations plus générales relatives à la procédure pénale⁷⁷. Cette fréquentation est particulièrement faible, y compris au regard des difficultés de formation continue que rencontre la police nationale.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 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 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 (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).*

⁷⁷ À comparer aux effectifs de voie publique de la police, de l'ordre de 82 000 agents.

Liste des abréviations

APJ.....	Agent de police judiciaire
FPR.....	Fichier des personnes recherchées
LOPMI.....	Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
OPJ.....	Officier de police judiciaire
RIO.....	Référentiel des identités et de l'organisation
SNPC.....	Système national des permis de conduire

Annexes

Annexe n° 1 : les autres cadres de contrôles.....	74
Annexe n° 2 : signalements relatifs à des contrôles routiers et d'identité (police nationale).....	78

Annexe n° 1 : les autres cadres de contrôles

La réalisation des contrôles routiers et des actes connexes de dépistage

Le cadre des contrôles routiers⁷⁸ est caractérisé par la latitude totale dont bénéficient les policiers et les gendarmes dans le choix des conducteurs à contrôler, indépendamment de tout critère de comportement de la part du conducteur. En contrepartie, les vérifications qu'ils sont autorisés à réaliser sont limitativement énumérées. Ces vérifications, qui relèvent de façon générale de la politique de sécurité routière, touchent à la capacité des conducteurs et à la conformité et l'équipement du véhicule.

La mise en œuvre de ces contrôles poursuit principalement deux finalités distinctes :

- la recherche d'infractions au code de la route (contrôles plus ou moins systématiques de flux de véhicules, notamment en lien avec le dépistage de l'alcoolémie et de l'usage de stupéfiants par le conducteur⁷⁹) ;
- la vérification administrative de la capacité à conduire (permis de conduire, assurance et contrôle technique du véhicule), souvent conjointe à la découverte ou à la flagrance d'une autre infraction routière.

En pratique, le contrôle « documentaire » est systématique ; il s'accompagne, plus ou moins souvent, des dépistages et autres vérifications.

Le nombre d'infractions « documentaires » constatées est établi en détail dans les bilans annuels de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière⁸⁰. En 2021, on relevait ainsi 130 892 délits relatifs à la conduite sans permis adéquat, 77 649 délits relatifs à la circulation sans assurance et 236 412 contraventions relatives au défaut de contrôle technique. Parmi celles-ci, seules 59 400 environ n'étaient associées à aucune autre infraction⁸¹ ; dans la majorité des cas, elles accompagnent donc une autre infraction jugée plus grave.

⁷⁸ Article R. 233-1 du code de la route.

⁷⁹ La visite des véhicules visant à rechercher l'infraction de trafic de stupéfiants relève, quant à elle, du cadre du contrôle d'identité (en l'occurrence de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale).

⁸⁰ *Les infractions au code de la route et au code des transports, l'impact sur le permis à points – bilan statistique 2021*, novembre 2022.

⁸¹ Un extrait du système *Cassiopee* montrait 39 801 affaires jugées en 2021 dont le « code affaire » principal relevait d'un défaut documentaire ; le taux de poursuite est de

S'agissant du contrôle de l'alcoolémie, le bilan pour 2021 relevait environ 7,1 millions de dépistages (nombre en diminution du fait des mesures de confinement liées à la pandémie de covid-19 ; 10 à 11 millions de contrôles étaient réalisés annuellement depuis 2010) dont 3,2 % conduisant à constater une infraction. Le dépistage de stupéfiants n'est quant à lui réalisé que lorsque « *les forces de l'ordre ont une forte suspicion d'usage de stupéfiants* », en raison du coût et du délai plus élevés de sa réalisation : en 2021, environ 630 000 tests étaient réalisés, avec un taux de positivité établi à 17 %. Du fait de l'amélioration des conditions de réalisation de ces tests, et de l'accent mis par la police et la gendarmerie nationales sur la lutte contre l'usage de stupéfiants au volant, le nombre de tests réalisés est en hausse continue depuis 2014.

Tableau n° 4 : principaux contrôles routiers et leurs résultats, 2021

<i>Infractions</i>	Nombre de contrôles	Contrôles « positifs »	Soit %
<i>Documentaires (permis, assurance, contrôle technique)</i>	14 878 582	444 953	3,0 %
<i>Alcoolémie</i>	7 131 535	228 289	3,2 %
<i>Stupéfiants (rappel 2010)</i>	630 957 (67 625)	107 267 (31 770)	17 % (47 %)

Source : Cour des comptes, d'après ministère de l'intérieur

La comparaison de ces chiffres met en évidence la distinction entre des contrôles réalisés très largement, d'une part (contrôles documentaires, alcoolémie), et des contrôles plus ciblés d'autre part (stupéfiants – leur pratique s'étant toutefois considérablement étendue). Une pratique plus large induit une augmentation du nombre d'infractions relevées, mais au prix d'une forte baisse de sélectivité : un compromis doit donc être trouvé entre la poursuite d'un effet – dissuasif ou répressif – plus important, d'une part, et les risques associés aux contrôles ne donnant lieu à aucun constat d'infraction, d'autre part.

67 % en matière d'infraction documentaire (ministère de la justice, *Bilan annuel de la sécurité routière – le traitement judiciaire des infractions en matière de sécurité routière en 2019 et 2020*, janvier 2022). Le ministère de la justice relève par ailleurs que six infractions « papiers » sur 10 sont conjointes à d'autres infractions.

L'effet des contrôles doit enfin être mesuré non pas par le nombre ou la proportion de contrôles « positifs », mais bien par l'évolution du phénomène qu'ils sont censés réduire, aux côtés d'autres actions⁸². Par exemple, le dépistage des stupéfiants s'inscrit dans une politique publique d'ensemble, au sujet de laquelle l'observatoire national interministériel de la sécurité routière relève que le nombre de personnes tuées dans un accident impliquant un conducteur sous l'emprise de stupéfiants s'est réduit de 778 en 2017 à 605 en 2021.

Les contrôles aux frontières

Les contrôles aux frontières intérieures et extérieures sont régis par le droit européen⁸³ :

- aux frontières extérieures, les ressortissants des pays tiers font l'objet d'une vérification approfondie visant notamment des considérations d'ordre public et de sécurité intérieure ; cette vérification comprend la consultation de fichiers nationaux ;
- aux frontières intérieures, le principe est la libre circulation, les contrôles de police ne pouvant être apparentés aux vérifications aux frontières notamment au vu de leur systématisme. Les contrôles aux frontières intérieures peuvent être rétablis en raison de menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure : c'est le cas en France, sans discontinuer, depuis novembre 2015 ;
- enfin, les frontières peuvent faire l'objet d'une surveillance visant notamment à s'assurer du non contournement des points de passage.

Ces missions sont assumées conjointement par la police nationale (direction nationale de la police aux frontières), la gendarmerie nationale et la direction générale des douanes et des droits indirects, qui se répartissent notamment les différents types de points de passage. Dans ce cadre, la police aux frontières met en œuvre des contrôles systématiques des passagers entrants et sortants dans les principaux aéroports internationaux et les gares Eurostar, soit 90,2 millions de contrôles en 2022⁸⁴. Les contrôles réalisés par la direction générale des douanes et des

⁸² Cour des comptes, *Évaluation de la politique publique de sécurité routière*, rapport public thématique, juillet 2021.

⁸³ Articles L. 331-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, transposant le code frontières Schengen.

⁸⁴ Source : service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure. Parmi ces contrôles, 28,5 millions sont réalisés automatiquement par le système PARAFE (passage automatisé rapide aux frontières extérieures).

droits indirects représentaient quant à eux 3,8 millions de personnes la même année⁸⁵.

En complément, la surveillance des frontières par la gendarmerie nationale se traduit par l'organisation d'opérations de récurrence et d'envergure variables ; les contrôles occasionnés par ces opérations sont intégrés aux statistiques générales présentées au chapitre I.

Les contrôles douaniers

Les agents des douanes⁸⁶ peuvent réaliser des « *visites des personnes* » ou des moyens de transport, assorties le cas échéant de palpations :

- dans les zones frontalières ;
- en cas de « *raisons plausibles de soupçonner la commission ou la tentative de commission d'une infraction* » limitativement énumérée ;
- pour rechercher des infractions, après avoir informé le procureur de la République qui peut s'y opposer.

Ces contrôles sont soumis à une restriction de durée (pas plus de douze heures consécutives) et ne peuvent pas consister en un contrôle systématique de l'ensemble des personnes présentes.

Ils peuvent également réaliser les contrôles aux frontières prévus par le code frontières Schengen⁸⁷.

⁸⁵ Source : inspection générale de l'administration, direction générale des douanes et des droits indirects.

⁸⁶ Articles 60 et suivants du code des douanes, créés et modifiés par la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces. Précédemment à cette loi, les agents des douanes pouvaient sans restriction, « *pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, [...] procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes* » (article 60, déclaré contraire à la Constitution – CC, décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022).

⁸⁷ Article 67 du code des douanes, tel que modifié par la loi précitée.

Annexe n° 2 : signalements relatifs à des contrôles routiers et d'identité (police nationale)

Tableau n° 5 : allégations correspondant à des signalements de contrôles d'identité

<i>Catégorie</i>	Allégation	Nombre de signalements
<i>Allégations à connotation juridique ou pénale</i>	Violences	94
	Contestation de la légalité – non-respect des règles de droit	52
	Menaces	24
	Vol, atteinte aux biens	19
	Harcèlement / appels malveillants	9
	Dégradations	5
	Faux et usage	5
	Crimes ou délits à caractère sexuel	3
	Infraction à la législation sur les stupéfiants	2
	Arrestation / détention arbitraire / atteinte à la liberté d'aller et venir	1
<i>Pratiques</i>	Propos discriminatoires	33
	Pratiques discriminatoires	31
	Pratiques humiliantes ou indignes	26
	Décision ou gestion inadaptées	23
	Pratiques intimidantes, pressions	21
	Sollicitation excessive par les services	16
	Non-respect des règles de sécurité, mise en danger	7
	Pratiques déloyales	7

<i>Catégorie</i>	Allégation	Nombre de signalements
	Confiscation, rétention abusive de documents, objets ou animaux	3
	Abus du statut de policier / affichage inopportun de la qualité de policier	3
	Négligence / laxisme	3
	Autres pratiques	3
	Défaut ou refus d'information du public	2
	Refus de plainte : faits impliquant des policiers	1
	Absence de confidentialité	1
	Partialité, conflit d'intérêt	1
	Non intervention – non-assistance	1
<i>Attitudes et comportements</i>	Pratiques indélicates ou brutales	77
	Irrespect	70
	Agressivité	54
	Injures, insultes	52
	Propos moralisateurs ou à teneur personnelle	16
	Autoritarisme / rigidité	14
	Attitude non professionnelle	9
	Provocation	8
	Autres attitudes et comportements	2
	Propos ou gestes à teneur idéologique ou politique	1
<i>Autres récriminations</i>	Contestation de verbalisation	95
	Impossibilité d'identification de policier(s)	17

<i>Catégorie</i>	Allégation	Nombre de signalements
	Griefs d'ordre général	1
Total		812

Note : la période couverte s'étend de mars 2021 à décembre 2022 et recouvre 541 contrôles d'identité signalés.

Source : inspection générale de la police nationale

Tableau n° 6 : allégations correspondant à des signalements de contrôles routiers

<i>Catégorie</i>	Allégation	Nombre de signalements
<i>Allégations à connotation juridique ou pénale</i>	Contestation de la légalité – non-respect des règles de droit	64
	Violences	57
	Menaces	46
	Harcèlement / appels malveillants	27
	Faux et usage	20
	Vol, atteinte aux biens	12
	Dégradations	10
	Infractions au code de la route	4
	Arrestation / détention arbitraire / atteinte à la liberté d'aller et venir	3
	Détournement de finalité de fichiers de police	1
	Autres infractions	1
	<i>Pratiques</i>	Pratiques discriminatoires
Pratiques indélicates ou brutales		44
Pratiques intimidantes, pressions		35
Décision ou gestion inadaptées		31

<i>Catégorie</i>	Allégation	Nombre de signalements
	Non-respect des règles de sécurité, mise en danger	30
	Pratiques déloyales	22
	Pratiques humiliantes ou indignes	19
	Négligence / laxisme	17
	Sollicitation excessive par les services	17
	Abus du statut de policier / affichage inopportun de la qualité de policier	11
	Défaut ou refus d'information du public	10
	Confiscation, rétention abusive de documents, objets ou animaux	8
	Autres pratiques	5
	Refus de plainte : autres	3
	Refus de plainte : faits impliquant des policiers	2
	Partialité, conflit d'intérêt	2
	Absence de confidentialité	1
	<i>Attitudes et comportements</i>	Irrespect
Agressivité		91
Injures, insultes		41
Propos discriminatoires		41
Propos moralisateurs ou à teneur personnelle		33
Autoritarisme / rigidité		32
Provocation		13
Attitude non professionnelle		11
Autres attitudes et comportements		7

<i>Catégorie</i>	<i>Allégation</i>	<i>Nombre de signalements</i>
	Propos ou comportements à connotation sexuelle	6
	Propos ou gestes à teneur idéologique ou politique	3
	Intempérance, état d'ivresse	1
<i>Autres récriminations</i>	Contestation de verbalisation	401
	Impossibilité d'identification de policier(s)	13
	Autres récriminations	3
<i>Total</i>		1 349

Note : la période couverte s'étend de mars 2021 à décembre 2022 et recouvre 849 contrôles routiers signalés.

Source : inspection générale de la police nationale