



RAPPORT
RELATIF AUX RELATIONS POLICE /CITOYENS
ET
AUX CONTRÔLES D'IDENTITE



En vertu de l'article 71.1 de la Constitution et de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a repris les attributions antérieurement dévolues :

- au Médiateur de la République ;
- au Défenseur des enfants ;
- à la Commission nationale de déontologie de la sécurité ;
- à la Haute autorité de lutte contre les discriminations.

Au service de la défense des droits des usagers des services publics et des droits de l'enfant, au soutien des victimes de discriminations ou de manquements à la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits exerce :

- en premier lieu, une mission de protection des droits et des libertés, dans le cadre du traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées ou des cas dont il se saisit ;

- en second lieu, une mission de promotion des droits et de l'égalité, en particulier au titre des recommandations générales qu'il formule.

En application de l'article 34 de la loi organique du 29 mars 2011, « Le Défenseur des droits mène toute action de communication et d'information jugée opportune dans ses différents domaines de compétence ».

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION.....	3
1 – ETAT DES LIEUX	6
1.1 - LE CADRE JURIDIQUE.....	6
1.1.1 - <i>Qu'est-ce qu'un contrôle d'identité ?</i>	6
1.1.2 - <i>Dans quelles conditions peut intervenir un contrôle d'identité ?</i>	6
1.2 - LES POINTS DE VUE DES ACTEURS.....	11
1.2.1 - <i>Les acteurs institutionnels</i>	11
1.2.2 - <i>Les associations</i>	12
1.2.3 - <i>Les syndicats de police et les militaires de la gendarmerie</i>	14
2– PRATIQUES DE POLICE A L'ETRANGER	16
2.1 - LE ROYAUME-UNI.....	16
2.1.1 - <i>Deux types de contrôles policiers</i>	17
2.1.2. - <i>Les formulaires</i>	18
2.2 - LES PROJETS MENES AVEC LE CONCOURS D'OPEN SOCIETY	21
2.2.1 - <i>Fuenlabrada (Espagne)</i>	22
2.2.2 - <i>Extension à d'autres villes d'Espagne</i>	24
2-2-3 <i>Autres expérimentations initiées par Open Society</i>	24
2.3 - LES ETATS-UNIS	26
2.3.1 - <i>Au plan fédéral</i>	26
2.3.2 - <i>Au plan des Etats</i>	26
2.3.3 - <i>Au plan local</i>	27
2-4 LE CANADA - QUEBEC	28
3 – PERSPECTIVES	31
3.1. L'IDENTIFICATION DU CONTROLEUR : DANS UNE SOCIETE DEMOCRATIQUE TOUT FONCTIONNAIRE DE LA SECURITE DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS DOIT POUVOIR ETRE IDENTIFIE.....	31
3.2. - LES PALPATIONS DE SECURITE : LA NECESSITE D'UN ENCADREMENT DANS LE CODE DE PROCEDURE PENALE ET LE CODE DE DEONTOLOGIE.....	35
3.3 - L'EXPERIMENTATION : UNE CONDITION INDISPENSABLE AVANT LA GENERALISATION DE TOUTE MESURE	38
3.4 – LA REMISE D'UN DOCUMENT A LA PERSONNE CONTROLEE	39
3.4.1 – <i>Le ticket de contrôle anonyme</i>	41
3.4.2 – <i>L'attestation nominative</i>	43
3.4.3 – <i>L'attestation enregistrée</i>	44
3.4.3.1 – <i>L'attestation enregistrée sous forme anonyme</i>	47
3.4.3.2 – <i>L'attestation enregistrée sous forme nominative</i>	49
CONCLUSION	51
ANNEXES	53
V. AUDITIONS MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS	54
VI. SOURCES ECRITES	56

INTRODUCTION

Les relations entre les forces de sécurité et la population ont toujours et partout fait débat. C'est un signe de vitalité démocratique. Seules les sociétés totalitaires qui étouffent la liberté d'expression sont exemptes de ces controverses.

Dès son entrée en fonction à l'été 2011, le Défenseur des droits a reçu de nombreux interlocuteurs, notamment des représentants associatifs. Parmi les sujets évoqués, celui des relations police/population, notamment dans les quartiers populaires, a rapidement émergé. Ces associations ont rappelé que depuis plusieurs années des rapports émanant notamment d'organisations de défense des droits de l'Homme avaient dénoncé le caractère discriminatoire des contrôles d'identité tels qu'ils sont pratiqués en France.

La question a été portée dans le débat public sur le thème de la lutte contre le « contrôle au faciès », expression utilisée par plusieurs associations et employée par les médias.

Ces contrôles d'identité abusifs ou ressentis comme tels sont également dénoncés au motif qu'ils s'accompagnent trop souvent de palpations de sécurité, éprouvées comme humiliantes et attentatoires au respect de l'intimité, ensemble de pratiques qui participent à l'aggravation des tensions entre la police et les populations concernées.

Ces associations ont fait valoir qu'une telle situation pouvait être corrigée en s'inspirant, en particulier, des solutions mises en œuvre par la police du Royaume-Uni et de l'expérimentation conduite par la police locale de Fuenlabrada, ville espagnole de la banlieue madrilène d'environ 200 000 habitants.

Dans l'un et l'autre cas, sous des formes distinctes, tout contrôle d'identité génère automatiquement de la part des forces de l'ordre la remise d'un document précisant, entre autres, le motif pour lequel le contrôle a été opéré et permettant d'identifier l'auteur de ce contrôle. Selon les promoteurs de ce dispositif, celui-ci présenterait deux avantages principaux.

Il contribuerait à faire baisser significativement le nombre de contrôles d'identité, en particulier ceux visant les jeunes et les contrôles dits « au faciès ».

Cette trace écrite permettrait aux personnes contrôlées de saisir l'autorité compétente dès lors qu'elles s'estimeraient victimes de contrôles abusifs.

La problématique de la relation police/population concerne l'ensemble des missions du Défenseur des droits, les dysfonctionnements des services publics, la déontologie de la sécurité, les mineurs, et les discriminations.

La thématique des contrôles d'identité apparaît comme l'expression la plus vive d'une défiance qui, dans certains territoires, s'est installée.

En France, depuis la fin des années soixante-dix, les contrôles d'identité cristallisent le débat. De vifs échanges ont précédé l'adoption de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 dite « loi sécurité et liberté » qui a institué les contrôles d'identité à caractère purement préventif. Ces discussions ont rebondi régulièrement à l'occasion de la douzaine de textes législatifs qui, depuis lors, ont développé cette procédure.

Or, trente années plus tard le débat persiste. Toutefois, ce n'est plus tant la faculté accordée aux forces de l'ordre de réaliser de tels contrôles qui est en cause, mais plus précisément les modalités concrètes d'exécution de ces mêmes contrôles.

C'est pourquoi, au début de l'année 2012, le Défenseur des droits a souhaité étudier les pratiques des pays étrangers cités en exemples, examiner si et comment de telles initiatives pourraient être transposées en France, dans un contexte institutionnel très différent de celui des pays qui les ont mises en œuvre, en vue de présenter au public une analyse éclairée.

Il a ainsi chargé son adjointe, Madame Françoise Mothes, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, d'approfondir les recherches et d'aller rencontrer sur place les acteurs dans plusieurs des pays présentés comme des références en la matière.

Il a auditionné les représentants de plusieurs syndicats de police (gardiens de la paix, officiers de police et commissaires de police). Il a également reçu une délégation de la Direction générale de la gendarmerie. Les uns et les autres ont manifesté un sentiment d'hostilité à la remise d'un récépissé, interprétant sa mise en place comme une défiance à leur endroit.

Il a, par ailleurs, rencontré plusieurs parlementaires dont Mme Esther Benbassa, sénatrice du Val-de-Marne et M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris qui ont déposé chacun une proposition de loi relative aux contrôles d'identité.

Dans la proposition qu'elle a déposée au mois de novembre 2011, la sénatrice Benbassa (Europe Ecologie Les Verts) prévoit¹ que l'article 78-2 du code de procédure pénale soit complété par sept alinéas établissant, d'une part, le principe de la remise d'un « document » à l'occasion d'un contrôle d'identité. D'autre part, la proposition établit les quatre séries de mention devant y figurer « sous peine de nullité » : les motifs justifiant le contrôle ainsi que la vérification d'identité ; le jour et l'heure à partir desquels le contrôle a été effectué ; le matricule de l'agent ayant procédé au contrôle ; les observations de la personne ayant fait l'objet du contrôle. Enfin, il est prévu qu'un procès-verbal « retraçant l'ensemble des contrôles soit transmis au procureur de la République » dans des conditions à déterminer par la voir règlementaire.

Pour sa part, le sénateur Pozzo Di Borgo (Union Centriste) vient de déposer² un texte dont l'objet est plus large. D'une part, il prévoit une modification de l'alinéa 1 de l'article 78-2 du code de procédure pénale, spécifiant que "les mots « raisons plausibles de soupçonner » doivent être remplacés par les mots « raisons objectives et individualisées de soupçonner »", visant ainsi à encadrer les contrôles « à la source ». D'autre part, comme dans la précédente proposition, plusieurs alinéas viennent compléter l'article 78-2 prévoyant la délivrance d'un procès-verbal à peine de nullité pour tout contrôle, énumérant les mentions obligatoires et renvoyant les modalités de mise en œuvre à un décret en Conseil d'Etat qui devrait notamment déterminer les voies de recours administratifs auprès de l'Inspection générale de la police nationale pour les personnes soumises à des contrôles non justifiées.

Enfin, pour compléter son étude, le Défenseur des droits a organisé à Paris un séminaire le 8 octobre 2012 au cours duquel plusieurs représentants étrangers des forces de l'ordre ont pu exposer leurs pratiques aux diverses parties prenantes de ce dossier en France (parlementaires, policiers, gendarmes, magistrats, avocats, associations, ...).

¹ Proposition de loi relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès, enregistré à la Présidence du Sénat le 16 novembre 2011 : <http://www.senat.fr/leg/ppl11-104.html>

² Dépôt officiel sur le bureau du Sénat en cours au moment de la publication du présent rapport.

1 – ETAT DES LIEUX

1.1 - Le cadre juridique

1.1.1 - Qu'est-ce qu'un contrôle d'identité ?

Le contrôle d'identité est la demande faite à une personne par un agent de la force publique, fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie, de justifier de son identité par tout moyen.

Le pouvoir de contrôle d'identité est dévolu à tous les policiers et gendarmes, quel que soit leur grade, en leur qualité d'agents de police judiciaire (art. 20 du code de procédure pénale). Cependant le contrôle doit être effectué sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire.

Le contrôle d'identité doit être distingué, « en amont », du relevé d'identité et, « en aval », de la vérification d'identité.

► **Le relevé d'identité :**

Les policiers municipaux³, les adjoints de sécurité, les gendarmes volontaires et les agents de surveillance de Paris, les agents de police judiciaire adjoints (art. 21 du code de procédure pénale) ou encore les agents de sécurité des services de transport en leur qualité d'agents spécialement assermentés, ne peuvent procéder qu'à des « relevés d'identité » (art. 78-6 du code de procédure pénale) ou à des « recueils d'identité ».

La différence entre contrôle et recueil/relevé tient à ce que leurs auteurs ne disposent d'aucun pouvoir de coercition. Autrement dit, si la personne refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, ils doivent faire appel à l'assistance d'un agent de police judiciaire habilité, qui pourra, lui, procéder à un contrôle d'identité. Reste que, du point de vue de l'intéressé, la différence entre contrôle, relevé ou recueil d'identité est difficile à percevoir

► **La vérification d'identité :**

Si un contrôle ne permet pas d'établir l'identité de la personne, soit que celle-ci refuse de la donner, soit qu'elle soit dans l'impossibilité de l'établir, elle peut être retenue (sur place ou dans un local de police) afin qu'il soit procédé à une vérification d'identité, dans les conditions prévues par l'art. 78-3 du code de procédure pénale, procédure qui, elle, donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

1.1.2 - Dans quelles conditions peut intervenir un contrôle d'identité ?

Sous réserve des textes particuliers recouvrant notamment les contrôles dans le cadre de la circulation routière et ceux relatifs aux personnes de nationalité étrangère, **toute personne**

³ En 2011, le Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'examen de la LOPPSI 2, a annulé le projet d'étendre aux agents de police municipaux le droit de procéder à des contrôles d'identité (décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011).

qui se trouve sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité (article 78-1).

Trois catégories de situations doivent être principalement évoquées car elles sont au cœur du sujet qui nous occupe. Elles sont visées par l'article 78-2 du code de procédure pénale, texte qui, on l'a dit, a fait l'objet de nombreux aménagements successifs depuis sa codification, en 1983.

D'une part, aux termes des premiers alinéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale peut être contrôlée **toute personne à l'égard de laquelle existe « une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner »** qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ou qu'elle a fait l'objet de recherches ordonnées par l'autorité judiciaire.

Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

D'autre part, **le procureur de la République peut également, sur réquisitions écrites, ordonner des contrôles d'identité pour la recherche et la poursuite de certaines infractions dans un lieu et un temps qu'il précise.** C'est notamment sur cette base que sont organisées des opérations de contrôle dans de grands lieux de rassemblements comme les gares.

« Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes ».

Il est généralement admis que ces deux premières catégories de contrôle peuvent être qualifiées de contrôles exercés au titre de la police judiciaire, **autrement dit en vue de rechercher et poursuivre** les auteurs d'une infraction.

Enfin, troisième catégorie de **contrôles**, ceux **exercés au titre de la police administrative, autrement dit en vue de prévenir des troubles à l'ordre public.**

« L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens ... »

Cette disposition a été introduite dans le code de procédure pénale en 1993 par la loi relative aux contrôles et vérifications d'identité. Compte tenu du caractère vague de sa rédaction, celle-ci a fait dès l'origine l'objet d'une interprétation sous réserve du Conseil constitutionnel (Décision n° 93-323 DC du 05 août 1993⁴), soulignant « que toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle ».

Décision n° 93-323 DC du 05 août 1993 (extrait)

7. Considérant que cet alinéa reprend des dispositions déjà en vigueur en vertu desquelles un contrôle d'identité peut être opéré, selon les mêmes modalités que dans les autres cas, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens, en ajoutant la précision nouvelle selon laquelle peut être contrôlée l'identité de toute personne "quel que soit son comportement" ;

8. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que cet ajout en conduisant à autoriser des contrôles d'identité sans que soient justifiés les motifs de l'opération effectuée, porte une atteinte excessive à la liberté individuelle en la privant de garanties légales ;

9. Considérant que la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, est nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; que toutefois la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ; que s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle ; que ce n'est que sous cette réserve d'interprétation que le législateur peut être regardé comme n'ayant pas privé de garanties légales l'existence de libertés constitutionnellement garanties ;

10. Considérant qu'il appartient aux autorités administratives et judiciaires de veiller au respect intégral de l'ensemble des conditions de forme et de fond posées par le législateur ; qu'en particulier il incombe aux tribunaux compétents de censurer et de réprimer les illégalités qui seraient commises et de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables ; qu'ainsi il revient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle et de vérification d'identité ; qu'à cette fin il lui appartient d'apprécier, s'il y a lieu, le comportement des personnes concernées ;

⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1993/93-323-dc/decision-n-93-323-dc-du-05-aout-1993.10491.html>

Pour mémoire, on mentionnera encore **trois autres hypothèses plus spécifiques prévues par le code procédure pénale.**

▶ Le législateur a ainsi prévu dans le même article 78-2 des contrôles d'identité dans une zone de 20 km en deçà des frontières avec les Etats membres de la convention de Schengen ainsi que dans les ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international pour prévenir et rechercher des infractions liées à la criminalité transfrontière. Cependant le contrôle ne doit pas dépasser six heures dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes.

▶ L'article 78-2-1 prévoit les contrôles d'identité, sur réquisitions du procureur de la République, lors de visites sur des lieux de travail pour vérifier la régularisation de l'embauche des personnes s'y trouvant.

▶ Enfin, l'article 78-2-2 précise les modalités propres à certaines infractions (terrorisme, trafic de stupéfiants) ainsi que la visite des véhicules.

Pour conclure, il faut relever que, **si les contrôles d'identité suivis d'une garde à vue ou d'une vérification d'identité sont comptabilisés et identifiés de manière précise, les contrôles n'ayant entraîné aucune suite ne le sont pas. Cette absence de données objectives laisse le champ libre à la subjectivité des points de vue exprimés par les acteurs.**

n.b. : Pour éclairer certains débats, on précisera que la Cour de cassation procède à une lecture spécifique du découpage de cet article, distincte de celle effectuée par le législateur et le Conseil constitutionnel ou encore les commentateurs (cf. par exemple le répertoire de droit pénal et de procédure pénale). En clair, lorsque la Cour de cassation fait notamment référence aux contrôles effectués au titre de l'alinéa 4 de l'art. 78-2 (les fameux contrôles purement préventifs), il faut se reporter au contenu de ce que les autres acteurs du droit désignent comme l'alinéa 7. Cette différence d'approche incongrue crée une certaine confusion dans les commentaires que le tableau ci-après s'efforce de lever, notamment afin de comprendre l'objet des modifications de l'article 78-2 envisagées par les propositions de loi déposées au Séant puis à l'Assemblée nationale.

Article 78-2 du code de procédure pénale (extrait)	Décompte des alinéas en application de la règle générale	Décompte des alinéas par la Cour de cassation
<p>Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :</p> <p>-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;</p> <p>-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;</p> <p>-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;</p> <p>-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.</p> <p>Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.</p> <p>L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens ...</p>	<p>Alinéa 1</p> <p>Alinéa 2</p> <p>Alinéa 3</p> <p>Alinéa 4</p> <p>Alinéa 5</p> <p>Alinéa 6</p> <p>Alinéa 7</p>	<p>Alinéa 1</p> <p>Alinéa 2</p> <p>Alinéa 3</p> <p>Alinéa 4</p>

1. 2 - Les points de vue des acteurs

Le manque de données objectives et quantifiées à partir de grands échantillons, établies par un organisme indépendant, ouvre le champ à la subjectivité des points de vues, accroissant ainsi un risque d'instrumentalisation du débat, celui-ci se résumant souvent à une stigmatisation des uns par les autres.

1.2.1 - Les acteurs institutionnels

► **Au plan national**, la *Commission nationale de la déontologie (CNDS)*, dont le Défenseur des droits a repris les missions, ainsi que la *Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)* ont pris position.

La *CNDS* a rendu plusieurs avis sur le sujet des contrôles d'identité, notant l'importance qu'ils soient exercés conformément aux conditions légales afin qu'ils ne puissent être considérés comme des « contrôles au faciès », et regrettant de ne pouvoir déterminer les conditions dans lesquelles des contrôles peuvent être menés.

Avis de la CNDS (extraits) :

► *Avis 2006-11 : « ... Mesure légale restrictive des libertés individuelles et symbole de l'autorité publique, les contrôles d'identité peuvent provoquer des réactions d'inquiétude. Tout dépend des circonstances et des conditions particulières dans lesquelles ces contrôles sont pratiqués. Les fonctionnaires de police doivent se comporter de manière exemplaire (art.7 du code de déontologie policière), avec courtoisie, politesse, sans aucune arrogance, ni railleries. ».*

► *Avis 2010-18 : « ... La Commission ne disposant pas d'autres éléments que les déclarations de M.T.T., qu'elle n'a a priori, aucune raison de mettre en doute n'est pas en mesure d'établir dans quelles conditions ces contrôles ont été effectués et ne peut, en conséquence, se prononcer sur les circonstances dans lesquelles ils se seraient déroulés... ».*

► *Avis 2008-89 : « ... La Commission réprovoque les contrôles d'initiative ne répondant pas strictement aux conditions légales et qui pourraient être considérés comme des contrôles au faciès... ».*

n.b. : Ces différents avis n'ont pas suscité de réponses précises de la part du ministère de l'Intérieur.

La *CNCDH*, dans son rapport de 2010 intitulé « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » a rendu compte de l'ensemble des travaux concernant la question des contrôles d'identité, attirant notamment l'attention sur les contributions de l'*Open Society Justice Initiative* sur la question dite du « profilage racial ». Elle invite ainsi « le ministère de l'Intérieur à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre tout comportement discriminatoire au sein des forces de l'ordre, notamment en assurant le suivi des activités de police, afin d'identifier des pratiques de profilage ethnique », estimant que le ministère pourrait s'inspirer des expériences menées à cet égard en Grande-Bretagne et en Espagne.

► **Au plan européen**, la *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)* mise en place par le Conseil de l'Europe, dans son rapport sur la France de 2010 après celui de 2005, si elle estime que, depuis cette année-là, la France a accompli des progrès dans plusieurs domaines, certains points demeurent préoccupants, notamment la question du

profilage racial en matière de contrôle d'identité. Elle « demande donc aux autorités françaises de prendre des mesures pour lutter contre tout comportement discriminatoire de la part des représentants de l'ordre, y compris le profilage racial, notamment en définissant et interdisant ce profilage racial dans la loi, en menant des recherches sur le profilage racial et en assurant un suivi des activités de police afin d'identifier des pratiques de profilage racial ».

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a publié en 2010 deux rapports dans le cadre d'un symposium du collège européen de police (CEPOL) sur les contrôles de police et les minorités. L'un présente les résultats de la première enquête réalisée au niveau de l'Union européenne, faisant état du niveau de confiance envers la police, l'autre étant un guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire, destiné à améliorer l'efficacité des activités de la police. Cette enquête, appelée EU-MIDIS a été basée sur un échantillon de 23 500 personnes.

La FRA définit le profilage ethnique discriminatoire comme étant un traitement moins favorable d'une personne par rapport à d'autres se trouvant dans une situation similaire, donnant comme exemples des contrôles et des fouilles ainsi que la décision d'exercer des compétences de police basées uniquement ou principalement sur la race, l'origine ethnique ou la religion d'une personne.

La FRA recommande notamment, pour pallier ces pratiques, la remise d'un procès-verbal à la personne contrôlée, citant le Royaume-Uni, et les expériences espagnoles et hongroises.

Par ailleurs, plusieurs institutions européennes et tout particulièrement la Cour européenne des droits de l'homme, estimant que les Etats démocratiques ont l'obligation de diligenter une enquête chaque fois que des personnes se plaignent du comportement des forces de l'ordre, se sont prononcées sur la nécessité de pouvoir les identifier.

1.2.2 - Les associations

Depuis plusieurs années, de nombreuses voix se sont élevées contre l'aspect discriminatoire des contrôles d'identité, appelés communément en France contrôles au faciès. La liste qui suit ne prétend pas être exhaustive et ne concerne que les études faites au cours des dernières années.

▸ La *Ligue des droits de l'Homme* a dénoncé dès 2001, dans un rapport établi avec le syndicat de la magistrature et le syndicat des avocats de France, les transgressions de la loi commises lors des contrôles d'identité, tout en reconnaissant l'obligation pour les forces de l'ordre d'assurer la sûreté des citoyens et les difficultés qu'elles peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs missions.

▸ *Amnesty International*, dans une déclaration publique datant de 2005, a rappelé les recommandations adressées au gouvernement afin de revoir les procédures et les lignes directrices relatives aux contrôles d'identité ainsi que la manière dont elles sont mises en œuvre afin que ces contrôles ne soient pas discriminatoires.

▸ En 2007, la fondation américaine *Open Society Justice Initiative* a sollicité des chercheurs du Centre national de la recherche scientifique pour examiner et évaluer dans quelle mesure les contrôles d'identité des minorités étaient fondés sur leur apparence. **Il s'agit de la première enquête réalisée en France sur ce sujet qui évoque tant les contrôles d'identité que les palpations de sécurité dont se plaignent les personnes contrôlées majeures et mineures.**

Cette étude « **Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris**⁵ » a porté sur 500 contrôles de police réalisés sur cinq sites parisiens (dans et autour de la gare du Nord et de la station Châtelet-Les Halles).

Reprenant la terminologie utilisée dans le rapport publié en 2009, sur l'ensemble des lieux, 57,9% des personnes observées étaient « blanches », 23% « noires », 11,3% « arabes », 4,3% « asiatiques » et moins de 3,1% « indo-pakistanaïses ».

Il s'est avéré que globalement, les « noirs » avaient six fois plus de risques d'être contrôlés que les « blancs » et les « arabes », sept à huit fois plus.

De la même façon, les jeunes étaient sur-contrôlés d'autant plus lorsqu'ils avaient des tenues vestimentaires d'un style particulier (hip-hop, piercings, casquette à l'envers, etc ...).

Enfin, les « noirs » et les « arabes » étaient respectivement quatre et trois fois plus souvent sujets à des palpations de sécurité que les « blancs ».

► Au début de l'année 2012, l'organisation internationale *Human Rights Watch (HRW)* a rendu public un **rapport** intitulé « **La base de l'humiliation, les contrôles d'identité abusifs en France**⁶ ».

Les recherches ont été effectuées de mai à septembre 2011 à Paris, Lyon, Lille et dans leurs régions ; 67 personnes ont été entendues dont 31 mineurs de 13 ans à 18 ans. Des entretiens ont eu lieu également avec des policiers et des fonctionnaires non policiers de la préfecture de police et de la préfecture du Nord-Pas-de-Calais.

HRW estime que les contrôles fréquents subis par les jeunes « noirs » et « arabes » indiquent que la police se livre à un profilage ethnique. En conclusion du rapport, l'organisation émet un certain nombre de recommandations à destination notamment du gouvernement français pour que le profilage ethnique soit condamné, qu'une réforme législative de l'article 78-2 du code de procédure pénale intervienne et qu'un formulaire destiné à consigner par écrit tout contrôle d'identité soit introduit dans nos pratiques.

► Le *Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN)* qui soutient l'encadrement des contrôles, a, dès 2008, demandé à l'institut CSA une enquête sur les minorités visibles et les contrôles d'identité, enquête qui s'est déroulée en juin 2009.

► L'*Association Graines de France* qui se présente comme un cercle de réflexion, destiné à émettre des idées dans le domaine des sciences sociales dans les quartiers populaires, grâce à des experts spécialisés et à des outils pertinents a animé des tables rondes dans une dizaine de villes en France entre octobre 2010 et mai 2011 composées de représentants de la police nationale, d'élus locaux et de chercheurs. De ces rencontres est né un « appel citoyen » qui parmi plusieurs propositions reprend celle de la délivrance d'un récépissé en cas de contrôle d'identité⁷ ainsi que l'exigence de motifs objectifs pour effectuer un tel contrôle.

► Le *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)* dans son rapport de 2012 sur « contrôles d'identité et interpellations d'étrangers » s'associe à la mobilisation contre les contrôles au faciès.

⁵ <http://www.cnrs.fr/inshs/recherche/docs-actualites/rapport-facies.pdf>

⁶ <http://www.hrw.org/fr/reports/2012/01/26/la-base-de-l-humiliation-0>

⁷ <http://appelpoliceservicepublic.wordpress.com/>

‣ Le *Collectif stop contre le contrôle au faciès*⁸ préconise également la remise d'un procès-verbal à toute personne contrôlée. Il a largement contribué au cours de ces derniers mois à remettre cette question sur place publique, notamment en mettant en place au printemps 2011 un **numéro de SMS spécial permettant aux personnes s'estimant victimes de contrôles discriminatoires de se signaler**, opération qui a généré des milliers d'appel. Le collectif a mené diverses autres opérations de communication dont, en dernier lieu, la remise d'un kit de sensibilisation et d'information aux parlementaires. Enfin, **il a saisi le Défenseur des droits de plusieurs réclamations relatives à des contrôles d'identité considérés comme abusifs, concernant notamment des mineurs.**

‣ L'*Association SOS Racisme* a mené une action constante pour l'adoption de la remise d'un ticket de contrôle depuis une quinzaine d'années. Cette demande fait partie d'un ensemble de mesures que l'association préconise pour l'amélioration des relations police/population. Elle estime que cette pratique, qui n'est pas destinée à stigmatiser les policiers, est nécessaire pour rétablir la confiance avec les jeunes⁹.

Enfin, il y a lieu de rappeler que **quatorze particuliers**, avec le soutien notamment d'Open Society, Stop le contrôle au faciès, du syndicat des avocats de France et du syndicat de la magistrature, **ont assigné au printemps 2012 le ministre de l'Intérieur**, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration **devant le tribunal de grande instance de Paris, aux fins de voir constater que l'Etat a commis une faute en contrôlant leur identité sans motif légal et de manière discriminatoire.**

Par ailleurs, il convient de noter que la **question de l'anonymat** (de fait) **des policiers qui interviennent à l'occasion des contrôles d'identité**, leur conférait un sentiment d'impunité en même temps qu'il rendait très difficile la possibilité de les identifier avec certitude dans le cadre d'une contestation. Il est également ressorti des diverses auditions que la **pratique dite des « palpations de sécurité »** constituait un grief majeur à l'égard des forces de l'ordre, celles-ci accompagnant –voire précédant– systématiquement les contrôles d'identité.

1.2.3 - Les syndicats de police et les militaires de la gendarmerie

‣ **Les représentants des syndicats de police qui ont été auditionnés, sont unanimement opposés à la remise d'un récépissé lors de contrôles d'identité, y voyant une défiance à leur endroit. Ils se sentent stigmatisés par les termes utilisés de « contrôles au faciès » qu'ils assimilent à une accusation de racisme alors que dans leurs rangs et, de plus en plus, sont intégrées des personnes de différentes origines. Ils déclarent qu'ils sont fréquemment la cible d'une hostilité qui vise particulièrement leurs collègues d'origine non européenne. Ils affirment que le « ciblage » des contrôles n'obéit qu'à des considérations de caractère professionnel. En revanche, à la différence d'un institut de sondage, ils n'ont pas à contrôler des échantillons représentatifs de la population mais des personnes qui s'apparentent d'une façon ou d'une autre aux profils recherchés dans le cadre du contrôle.**

Pour eux, le récépissé, quelle qu'en soit la forme, serait une nouvelle contrainte qui s'ajouterait à celles qui leur sont imposées. Or, ils estiment que ces pesanteurs administratives entravent la lutte contre la délinquance au détriment des citoyens qui

⁸ <http://stoplecontroleaufacies.fr/slcaf/>

⁹ Il convient d'ajouter qu'au cours de la campagne présidentielle française de 2012, le « laboratoire d'idées » Terra Nova et la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme notamment, ont repris à leur compte cette thématique.

demandent à vivre en sécurité. Ils craignent une réaction de démobilisation de la part des policiers.

Ainsi, ils considèrent que leur travail serait considérablement alourdi, ce qui ralentirait les opérations de contrôle et pourrait aboutir à une recrudescence de la délinquance et par là-même à une dégradation de la sécurité de la population et de l'ordre public.

Ils font valoir que les élus, comme les citoyens de certains quartiers, ne comprendraient pas qu'ils ne puissent plus intervenir systématiquement par des contrôles d'identité lorsqu'ils sont appelés à plusieurs reprises dans un laps de temps court pour une occupation indue de halls d'immeuble ou pour des ventes de drogue qui révoltent les habitants.

Ils soulignent que la violence est en augmentation, que les tensions s'exacerbent dans les quartiers les plus exposés à la délinquance, que les contrôles d'identité tels qu'ils existent sont un moyen pour endiguer l'économie souterraine et que les entraver contribuerait à encourager les délinquants.

Plusieurs syndicats mettent en cause les effets de la « culture du chiffre », au détriment de la « culture du résultat », sur le nombre des contrôles d'identité effectués pour atteindre des quotas exigés.

Sur les palpations de sécurité, les positions des syndicats sont diverses. La grande majorité d'entre eux est attachée à pouvoir assortir les contrôles d'identité de palpations de sécurité, estimant qu'elles constituent une mesure de sécurité pour les policiers, exposés au milieu de groupe de personnes dont l'une peut utiliser à tout moment un objet dangereux. De plus, ils font valoir que les palpations les amènent à trouver des armes ou de la drogue sur les personnes contrôlées et que leur pratique participe au maintien de l'ordre. Ils indiquent que les fonctionnaires qui procèdent aux contrôles d'identité font preuve de bon sens pour déterminer le public ciblé.

D'autres représentants des forces de l'ordre estiment que tout contrôle d'identité ne devrait pas s'accompagner systématiquement de palpations de sécurité, considérant que ces dernières sont souvent à l'origine des problèmes et du débat que suscitent les contrôles.

L'ensemble des syndicats insiste sur la nécessité d'instaurer une formation continue réellement suivie par les fonctionnaires de police et l'intérêt de leur inculquer ou de leur rappeler les règles de courtoisie et de présentation qu'ils doivent appliquer lorsqu'ils procèdent à des contrôles. Ils préconisent aussi la nécessité de mises en situations de stress afin qu'ils puissent les gérer convenablement quand elles surviennent.

Certains syndicats ne s'opposent pas à l'immatriculation visible des policiers de façon à permettre leur identification, matricule qui figurait jusqu'en 1984 sur les uniformes de la police nationale. Il convient d'indiquer que, dans les unités opérationnelles, le matricule ou le nom des militaires de la gendarmerie n'ont jamais été apposés sur leurs uniformes.

► **Les militaires de la gendarmerie**, du fait de leur statut militaire, ne sont pas représentés par des syndicats. Ont donc été auditionnés par le Défenseur des droits des représentants de la direction générale de la gendarmerie nationale et des officiers en fonction en départements.

Ils insistent beaucoup sur l'application des règles déontologiques qui leur sont inculquées et rappelées tout au long du parcours du militaire, quelque soit son rang, dans la formation initiale et continue, et sur le contrôle hiérarchique relatif à la qualité du service rendu qui s'exerce quotidiennement. Comme les fonctionnaires de police, ils sont opposés à la remise d'un récépissé dont la mise

en place serait totalement incomprise du fait de leur manière d'exercer leurs fonctions.

En effet, ils affirment que, vivant avec leurs familles au sein de la population, ils ne contrôlent pas l'identité des personnes qu'ils connaissent. Ils ne font pas non plus de contrôles sans motif précis.

Ils estiment qu'un simple contrôle d'identité ne doit pas entraîner de palpation de sécurité, qu'ils ne pratiquent qu'en cas d'interpellation.

Contrairement aux fonctionnaires de police, un matricule n'a jamais figuré sur leurs uniformes et sur ce point, ils considèrent qu'une telle mesure les concernant serait un signe de défiance à leur encontre.

Force est de constater qu'en dépit d'un constat partagé sur la dégradation des relations police/public, aucun travail d'envergure n'a jamais été initié par les pouvoirs publics pour analyser les pratiques et mesurer les effets des modes d'intervention des forces de l'ordre auprès de la population.

Aussi, il est dommageable qu'aucune enquête scientifique et approfondie n'ait été réalisée par un organisme indépendant au niveau national avec des distinctions entre zones urbaines et périurbaines, entre contrôles aléatoires menés dans des lieux publics et contrôles menés dans les quartiers sensibles, ou encore, entre contrôles sur réquisitions des procureurs de la République et contrôles administratifs, entre contrôles « pertinents » et contrôles n'ayant donné lieu à aucune interpellation.

Une étude d'envergure permettant de mieux évaluer la pratique de ces contrôles et leurs éventuels aspects abusifs aurait constitué une aide utile à la décision.

Les auditions menées par le Défenseur des droits ont ainsi permis de mesurer l'ampleur des malentendus entre les forces de sécurité et les responsables associatifs, ainsi que la perplexité des acteurs politiques face à cette incompréhension. Elle se fonde sur une méfiance réciproque : contrôle au faciès disent les uns, préjugé « anti-flics » disent les autres.

2- PRATIQUES DE POLICE A L'ETRANGER

2.1 - Le Royaume-Uni

En Grande-Bretagne, la démarche vers la pratique en vigueur a été amorcée par la première loi relative à l'encadrement des contrôles de police dite PACE (*Police and Criminal Evidence Act*) de 1984 suite aux émeutes « raciales » de confrontation avec la police de Brixton en 1981 puis renforcée à la suite du décès de Stephen Lawrence en 1993 dont l'enquête a conclu à des préjugés et des pratiques racistes au sein des forces de police britanniques.

A ce jour, le Royaume-Uni est le seul Etat membre de l'Union européenne qui collecte de façon systématique des données concernant les contrôles de police en relation avec l'appartenance ethnique.

L'organisation de la police de Grande-Bretagne est complexe ; elle comprend des forces de police régionales (dont 4 pour le Pays de Galles), territoriales, privées et nationales.

Parmi les 43 forces régionales, la position du *Metropolitan Police Service*, appelé plus familièrement la *MET*, responsable de la police du Grand Londres est un modèle pour de nombreux services de police dans le monde, il y sera donc fait particulièrement référence.

2.1.1 - Deux types de contrôles policiers

Dans tous les cas, il n'y a pas au sens strict de contrôles d'identité puisque les Britanniques ne possèdent pas de carte nationale d'identité, il s'agit uniquement de contrôler des personnes, selon des formalités et des conditions précises :

► Le *Stop and Account* (ou *Stop and Encounter*), littéralement le « stop et explication/compte-rendu », est l'opération qui consiste pour l'agent de police à demander à une personne dans un lieu public de fournir des explications sur ce qu'elle est en train de faire, les raisons de son comportement, sa présence dans la zone ou bien sur tout objet en sa possession.

Le but est d'être fixé sur l'action, la présence dans un lieu ou le comportement d'une personne qui n'est ni palpée ni fouillée.

Celle-ci qui n'a pas à décliner les éléments de son identité (nom, adresse ...), est invitée à se classer dans un groupe ethnique : blanc (britannique, Irlandais...), métisse (antillais, africain...) ...

La réponse, même manifestement erronée, est notée par l'agent.

► Le *Stop and Search*, littéralement le « Stop et recherche/fouille », est l'opération qui va permettre à l'agent de police, sur la voie publique, de dissiper ou de confirmer les soupçons qu'il porte sur une personne, intervention basée sur l'existence d'un « soupçon raisonnable ».

Le code de conduite A du *PACE (Police and Criminal Evidence Act)* de 1984 établit qu'un « soupçon raisonnable » ne peut pas se baser uniquement sur des facteurs personnels. Pour qu'il soit raisonnable, il doit reposer sur des fondements objectifs déterminés par la situation.

Le code *PACE* stipule que le soupçon ne peut se fonder sur des généralisations ou des visions stéréotypées de certains groupes.

En revanche, dans la lutte contre le terrorisme, la législation permet aux policiers de contrôler des personnes sans exiger un soupçon raisonnable (section 44 du *Terrorism Act* de 2000).

De même la section 60 du *Criminal Justice and public Order Act* de 1994 prévoit une exception à l'existence d'un soupçon raisonnable dans le cadre de suspicions de violences ou de détention d'armes sous deux conditions : un lieu précis et une durée limitée.

A ce stade, il est opportun de mentionner un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme qui a condamné le Royaume-Uni, en application de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales garantissant le droit au respect de la vie privée, au motif que cet article 44 du *Terrorism Act* n'est pas assez restrictif du pouvoir policier et insuffisamment protecteur (CEDH, 12 janvier 2010, *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni*, Req. n° 4158/05), évoquant un « risque (avéré) d'usage discriminatoire de ces pouvoirs ».

Afin d'améliorer leur travail 4000 policiers sur les 36000 que compte la ville de Londres ont été dotés d'un *smartphone* « *Blackberry* » pour enregistrer les données essentielles des contrôles. Dans ce cas, un reçu est remis à la personne contrôlée qui lui permettra de savoir auprès de quel commissariat, elle peut, ultérieurement, solliciter une copie du procès-verbal.

Si le contrôle est effectué par un policier non muni d'un *Blackberry*, la personne, à l'issue du contrôle, se voit remettre un double du formulaire comprenant notamment :

- le nom patronymique du policier ;
- le motif du contrôle avec un code, par exemple B pour stupéfiants ;
- le code ethnique en fonction des déclarations non vérifiées de la personne, par exemple A2 pour Pakistanais et W1 pour Britannique ;
- l'heure de la fouille ;
- le résultat du contrôle également par code, par exemple 3 pour un avertissement verbal ;
- les motifs de la fouille ;

Trois feuillets accompagnent ce formulaire : l'un décrivant les pouvoirs des policiers dans les contrôles, ce qu'ils doivent dire à la personne contrôlée et la manière dont ils doivent se comporter ; l'autre relatif à la procédure de dépôt de plainte, et le troisième concerne la traduction des différents codes.

C'est en 1992 qu'a été mise en place la collecte des données sur l'origine ethnique des populations contrôlées.

Des sessions de formation conjointes avec des représentants des communautés et des policiers sont organisées pour ajuster les politiques de contrôles.

Le pourcentage de contrôles débouchant sur une arrestation est de 16,5%. L'objectif étant d'atteindre 20%, il s'agit donc de diminuer les contrôles pour la recherche de stupéfiants et d'augmenter celles relatives aux ports d'armes.

Selon les informations communiquées, les policiers londoniens contrôlent en majorité des personnes blanches mais il s'avère que si on rapporte les chiffres à la population générale on constate qu'une personne « noire » a 4,5 fois plus de risques d'être contrôlée qu'une personne blanche. Il y a donc toujours une disproportion ce qu'a confirmé, durant le séminaire du 8 octobre 2012, M. Carl Lindley, inspecteur chef à la MET.

Les statistiques sont disponibles en ligne sur le site du Home Office dans un souci de transparence de façon à ce que les citoyens puissent faire des commentaires et suggérer des modifications dans les contrôles, notamment solliciter des motifs prioritaires.

La ville de Leicester compte environ 2000 policiers pour 1 million d'habitants. Tous ont la possibilité de faire des contrôles mais seulement 60% d'entre eux les pratiquent. Certains, en lieu et place du *Blackberry* utilisé à Londres, se servent de la radio.

Le formulaire, comme à Londres, a été revu à plusieurs reprises et la dernière simplification est entrée en usage depuis octobre 2011.

A la suite de cette menace, la *MET* a décidé de réduire le nombre de *Stop & Search* entrepris dans ce cadre et s'est engagé à ce que ceux-ci cessent d'être discriminatoires et disproportionnés.

Durant la même période, la Commission a passé un accord avec la *Thames Valley Police* et le *Leicester Constabulary* pour 18 mois.

Cet accord prévoit la présentation d'un rapport trimestriel sur les contrôles avec d'une part les exigences de la Commission et d'autre part les réponses données par la police. Il doit être publié via le site web de la police et diffusé dans le service de police concerné.

Le service de police a, pour obligations, notamment de :

- Préciser, par écrit, les critères pouvant être utilisés par les officiers pour décider de procéder à un *Stop and Search* ;
- Réduire la disproportion entre le nombre de contrôles des personnes noires, par rapport à celui des personnes blanches avec des pourcentages à ne pas dépasser ;
- Surveiller chaque trois mois l'utilisation qui a été faite du pouvoir de *Stop and Search* ;
- Enregistrer en les centralisant toutes les plaintes concernant un abus lors de l'utilisation du pouvoir de *Stop and Search* ;
- Mettre en évidence les cas où les policiers ne sont pas certains que le *Stop & Search* ait été fait en accord avec les règles du *PACE* ;
- Mettre en place un programme de formation des policiers sur l'utilisation des pouvoirs de *Stop and Search* ;

Cet accord a, selon le policier de *Leicester Constabulary*, abouti à des effets positifs

Cependant, dans un rapport publié le 12 juin 2012, La Commission pour l'égalité et les droits de l'Homme affirme que « les minorités ethniques représentent aujourd'hui les deux tiers des personnes soumises à des *Stop & Search* »

2.2 - Les projets menés avec le concours d'*Open Society*

En 2003, *Open Society Justice Initiative*, organisation non gouvernementale américaine financée par la fondation Georges Soros, a initié de nombreuses recherches dans la plupart des pays européens sur la question du profilage racial.

En 2007, après avoir obtenu le soutien du programme AGIS de la Commission européenne, *Open Society Justice Initiative* a lancé un projet intitulé *Strategies for Effective Stop and Search (STEPSS)* en Bulgarie, Hongrie et Espagne, ayant pour objet de construire sur une période de 18 mois une collaboration entre les forces de police et les acteurs de la société civile pour contrôler et assurer un suivi du profilage racial dans le but de mettre en place des pratiques de suivi et d'efficacité du travail policier s'appuyant sur des recherches et sur les leçons que l'on peut tirer du Royaume-Uni.

A travers le projet *STEPSS*, *Open Society* entendait mettre en évidence le fait que des contrôles d'identité pouvaient être réduits sans aucune conséquence négative sur le maintien de l'ordre, et que les relations entre la police et la communauté en étaient améliorées.

L'expérience est considérée comme positive à Fuenlabrada, en Espagne, et en Hongrie où elle a été stoppée du fait d'un changement de régime politique.

Cependant, elle a échoué dans un second site pilote en Espagne, Gerone et en Bulgarie. Des projets restent néanmoins en cours dans trois autres villes d'Espagne.

Des associations en Espagne se sont emparées du sujet des contrôles d'identité, notamment Amnesty international et des mouvements de plus en plus nombreux représentants soit des migrants, soit des minorités sexuelles protestent sur la manière dont se déroulent les contrôles.

En effet, Amnesty International, préoccupée par des informations concernant l'existence de « contrôles d'identité basés sur l'apparence physique (...) notamment à Madrid en Catalogne et en Andalousie », a publié en décembre 2011 un rapport intitulé, « Parad el racismo, no a las personas - perfiles raciales y control de la inmigración en España » (« Arrêtez le racisme, pas les gens. Profilage ethnique et contrôle de l'immigration en Espagne »).

Selon ce rapport les contrôles atteignaient des « proportions considérables » dans la capitale, raison pour laquelle l'enquête s'est portée sur cette ville. C'est pourquoi, au regard de la situation espagnole, l'expérience initiée par Open Society mérite une attention particulière.

2.2.1 - Fuenlabrada (Espagne)

Cette ville industrielle, située au sud de la zone urbaine de Madrid dispose d'une police locale de 250 agents et de 300 agents de la police nationale pour une population de 205 000 habitants. Les personnes de nationalité étrangère qui résident de façon régulière à Fuenlabrada représentent 16% de la population totale. Le taux de chômage est de 22%, celui de la criminalité légèrement inférieur à la moyenne des grandes villes de la région de Madrid.

Le projet *STEPSS*, dans lequel la mairie s'est beaucoup investie, a débuté dès novembre 2006 et s'est déroulé jusqu'à décembre 2008 avec la police locale de la ville qui n'est pas l'équivalent de la police municipale en France. La mairie s'est beaucoup investie dans la mise en place du projet. Aujourd'hui, il ne s'agit plus d'un projet mais d'une pratique dont les résultats peuvent s'analyser dans le temps.

L'ensemble des polices est habilité à faire des contrôles mais seule la police nationale peut contrôler l'immigration, ce que ne fait donc pas la police locale de Fuenlabrada. Elles fondent l'une et l'autre leur compétence sur l'article 20 de la loi organique du 21 février 1992 relative à la protection et à la sécurité publique qui dispose que « les agents des forces et corps de sécurité pourront utiliser, dans l'exercice de leurs fonctions d'investigation et de prévention, le contrôle d'identité et réaliser des vérifications pertinentes sur la voie publique (...) »

Plusieurs actions ont été menées pour réussir le projet :

- Le développement d'un programme intensif de formation et de sensibilisation des policiers aux nouveaux outils et principes du contrôle ;
- L'adoption d'un protocole/guide de la police pour les contrôles d'identité dans les lieux publics prévoyant :

- la mise en place d'un procès-verbal obligatoire délivré à la personne contrôlée à l'issue du contrôle avec des informations sur la durée du contrôle, le motif du contrôle, la nationalité, le sexe, l'âge de la personne contrôlée, la pratique d'une fouille et l'éventuelle révélation d'une infraction ;
 - une brève explication du motif du contrôle à la personne contrôlée ;
 - La mise en place d'un numéro visible de matricule du policier sur son uniforme, repérable par les personnes contrôlées et utilisable en cas de plainte contre le policier ; ce numéro correspondant à celui figurant sur le carnet à souches des formulaires.
- L'information du grand public à Fuenlabrada concernant leurs droits dans le cadre des contrôles d'identité et sur les recours possibles en cas de manquement à la déontologie par les policiers lors d'un contrôle ;
 - Une évaluation des contrôles d'identité via l'usage des statistiques établies selon les nationalités des personnes contrôlées (et non pas en fonction de l'origine ethnique comme à Londres) ;
 - L'implication des différentes communautés étrangères dans la mise en place de l'expérience.



1 Policía de Fuenlabrada

1 2 3 4 5 6 7 8



Identificación de personas en vía/lugar públicos			
0002			
Fecha:		Hora de inicio de la parada:	
Lugar de la parada:			
Apellidos:			
Nombre:			
D.O.I.:	Tipo:	Núm.:	
Nacionalidad:	Fecha nacimiento:		
Población de nacimiento:			
Provincia:	País:		
Hijo de:	y de:		
Domicilio:			
N°:	Piso:	Localidad:	
Provincia:	Teléfono:		
Motivo de la identificación:			
Observaciones sobre la motivación:			
Se procede a registro personal: <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>			
Es positivo el registro: <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>			
Objetos intervenidos:			
Otros datos de interés:			
Vehículo relacionado:	Matrícula:	Color:	
Se formula denuncia: <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Normativa denuncia:			
Infracción:			
Ilícito penal	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	Actuación	Falta penal <input type="checkbox"/> Imputado no detenido <input type="checkbox"/> Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:			
Hora del final de la parada:		Agentes actuantes N.L.P.:	
 <p style="font-size: 10px; margin: 0;">Ayuntamiento de FUENLABRADA Concejalía de Seguridad Ciudadana y Tráfico Servicio de Policía Local</p>			
 <p style="font-size: 8px; margin: 0;">AGIS 2006 With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security</p>			

Comme on peut l'observer, le formulaire est simplifié par rapport à celui utilisé en Grande-Bretagne mais on y retrouve cependant certaines mentions communes.

Les résultats, au regard des statistiques, démontrent qu'en contrôlant deux fois moins, la police est deux fois plus efficace dans ses choix, ce qui a été confirmé par David Abanades, chef de l'unité de première intervention du service de police de Fuenlabrada et représentant du management de la diversité au sein de cette police locale, qui est intervenu au séminaire organisé le 8 octobre 2012 par le Défenseur des droits.

Avant la mise en place du projet *STEPSS*, en 2007, le nombre de contrôles d'identité était estimé à environ 10 000 par an. Pour un taux d'efficacité d'environ 15% (toutes nationalités confondues).

La moyenne actuelle est d'environ 4 300 contrôles par an pour un taux d'efficacité plus élevé puisque au premier trimestre de l'année 2012, celui-ci était de 29,48% pour les Espagnols et de 24,57% pour les étrangers.

2.2.2 - Extension à d'autres villes d'Espagne

Avec le « *Programa para la identificacion policial eficaz (PIPE)* », financé pour partie par *Open Society*, l'expérience de Fuenlabrada a été étendue à trois autres villes d'Espagne qui ont pour point commun d'être chacune une capitale provinciale :

- à l'est du pays, Castellón de la Plana, commune de la Communauté valencienne d'[Espagne](#), capitale provinciale de 180 000 habitants à l'Est du pays ;
- au nord-ouest, La Corogne, port de 250 000 habitants la communauté autonome de Galice, également capitale provinciale ;
- au sud enfin, dans la sixième ville d'Espagne, Málaga, cité andalouse de 570 000 habitants.

La première réunion de programmation a été tenue cet été 2012 dans le cadre d'un projet qui a effectivement commencé en septembre 2012.

2-2-3 Autres expérimentations initiées par *Open Society*

D'autres expériences, locale comme à Gérone, ville de 100 000 habitants de la communauté autonome de Catalogne en Espagne, ou nationale, comme en Bulgarie, ont quant à elles échoué. Dans ces deux pays, la phase de préparation et la mise en œuvre du projet se sont déroulées entre janvier 2007 et mars 2008. Par ailleurs en Hongrie, le changement de majorité dans le pays intervenu en 2010 a fait cesser l'expérience pour des motifs politiques.

▶ Gérone (Espagne- Catalogne)

Les raisons de l'échec sont bien identifiées par *Open Society* : certains officiers des *Mossos d'Esquadra* (forces de police de Catalogne) ont considéré que l'introduction des formulaires de contrôle était une mesure punitive en réponse à un incident au cours duquel des policiers avaient frappé une personne en détention. Ils ont largement diffusé ce point de vue sur l'intranet de la police.

Par ailleurs, la hiérarchie des *Mossos d'Esquadra* n'a pas encadré les policiers afin de leur permettre de mieux cibler les contrôles et n'a pas non plus fait un usage suffisant des données

statistiques générées par les formulaires de contrôle afin de mieux gérer et superviser les pratiques des contrôles.

► **Bulgarie**

Mme Rachel Neild, conseiller senior à Open Society a expliqué le 8 octobre 2012 que la population n'aurait pas été suffisamment informée, pensant que les formulaires qui lui étaient remis étaient des procès-verbaux justifiant le paiement d'amende. De même, la formation des policiers sur le terrain aurait été insuffisante.

► **Hongrie**

En Hongrie, en 2002-2003, une étude menée par le Comité Helsinki Hongrois (organisme hongrois de défense des droits de l'Homme) a montré que les « Roms » étaient exposés à des discriminations et un profilage racial de la part de la police hongroise. En 2005, l'Institut Hongrois de recherches sociales (*TARKI*) a commandé une recherche dont les résultats ont démontré que les « Roms » étaient, en effet, victimes de discrimination dans le cadre des contrôles d'identité, ayant trois fois plus de risques d'être contrôlés par la police que les « non-Roms », alors que le taux de délits flagrants dans chaque groupe était pratiquement identique.

Les émeutes de 2006-2007 ont, en outre, créé un climat de méfiance de la population hongroise vis-à-vis de la police y compris en matière de contrôles d'identité. Ainsi le projet *STEPPS* devait-il contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans leur police.

Trois sites pilotes ont été choisis : le 6^e district de Budapest (centre-ville actif, qui inclut la principale gare ferroviaire), Szeged (ville de 200 000 habitants à la frontière Roumaine) et Kaposvar (district rural de 120 000 habitants). Une phase préparatoire a été nécessaire afin d'assurer la formation des policiers et de constituer le formulaire, suivie d'une phase d'analyse des données qui a permis de constater une diminution des contrôles et une augmentation de leur ciblage avec une efficacité plus importante.

L'originalité de cette expérience réside dans le fait que des minorités, accompagnaient les policiers dans leurs contrôles. Si, au début, les policiers étaient très réticents, certains ont reconnu avoir beaucoup appris de ces « contrôleurs civils », de la même manière que les minorités ont réalisé la difficulté du métier de policier, ce qu'ils n'avaient pas nécessairement mesuré auparavant. Bien entendu, dans certains endroits, les réactions ont été très différentes, notamment les quartiers où le chômage était important et où les minorités n'étaient pas appréciées.

Après l'arrivée au pouvoir de Viktor Orbán, les responsables de la police ont changé et le projet a été abandonné. Le Comité Helsinki hongrois rédige actuellement un rapport d'évaluation du projet.

2.3 - Les Etats-Unis

2.3.1 - Au plan fédéral

Historiquement, au niveau fédéral, le profilage racial autorisant un contrôle de police sans cause a été jugé contraire au 4^{ème} amendement de la constitution en 1968 par l'arrêt *Terry v. Ohio*¹¹, rendu par la Cour Suprême des Etats-Unis le 10 juin 1968.

Les policiers sont ainsi autorisés à procéder à des contrôles d'identité s'ils ont des doutes raisonnables (« *reasonable suspicions* ») et non pas parce que la personne appartiendrait à une catégorie particulière de la population.

A l'été 2001, 80% des Américains étaient opposés au profilage racial. Après les attentats de septembre 2001, plus de 60% y étaient favorables dans la lutte contre le terrorisme.

Les contrôles effectués dans le cadre de la mise en œuvre du *Patriot Act* de 2001 adopté après le 11 septembre 2001 pour permettre les contrôles dérogatoires fondés sur des suspicions anti-terroristes, ont fait émerger une préoccupation sur le profilage racial aux Etats Unis et des allégations d'abus à l'encontre de la communauté musulmane. Une circulaire du ministre de la justice fédéral de juin 2003 a interdit le recours au profilage racial par l'ensemble des agents fédéraux.

A ce jour, il n'existe pas de législation fédérale sur les contrôles d'identité, la Cour Suprême fixant seulement des standards minima en matière d'arrestation, de recherche de preuve, d'interrogatoire des suspects, etc ... chaque Etat ou chaque service de police déterminant ses pratiques, notamment la manière de procéder à des contrôles d'identité.

Une proposition de loi est actuellement à l'étude, dénommée « *End Racial Profiling Act 2011* » (*ERPA 2011*), comprenant l'interdiction concrète du profilage racial, la formation des policiers sur ce thème, l'obligation de collecter des données avec une référence standard et prévoyant le versement de subventions fédérales à l'Etat qui s'engage à adopter une politique résolument anti profilage racial.

2.3.2 - Au plan des Etats

Au niveau des Etats, la question du profilage racial concerne essentiellement la lutte contre l'immigration clandestine et les contrôles routiers.

► **En Arizona**, la loi SB 1070 sur l'immigration du 23 avril 2010 a poussé l'administration Obama à saisir la Cour Suprême en raison de dispositions qui semblaient autoriser le profilage racial. Le 25 juin 2012, la Cour a invalidé trois des quatre dispositions litigieuses, maintenant celle qui était la plus controversée. En effet, elle paraît tolérer le profilage racial car elle permet au policier de vérifier le statut migratoire d'une personne interpellée s'il a un « doute raisonnable » sur la légalité de sa présence sur le territoire. Le rédacteur de la loi soutient que l'article contesté ne permet pas le profilage puisqu'il est mentionné que le policier ne peut pas utiliser uniquement la race, la couleur de la peau ou l'origine pour procéder à la vérification du statut migratoire de la personne.

Cette loi est entrée en vigueur courant septembre 2012.

¹¹ http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0392_0001_ZS.html

Elle est considérée comme l'une des plus répressives sur l'immigration et a inspiré d'autres Etats dont l'Utah, l'Indiana, la Georgie, l'Alabama qui ont adopté des lois équivalentes durant l'année 2011. Celles-ci font l'objet de contestations mais compte tenu de la position de la Cour Suprême, elles ne seront probablement pas remises en question.

► En revanche, **le Nevada** a adopté le 13 juin 2011 une loi interdisant le profilage racial, prévoyant de surcroît la collecte de données lors des contrôles routiers.

► En juin 2005, **le Colorado** a adopté le « *Colorado statute on racial profiling* » interdisant le profilage racial et prévoyant la formation des policiers pour éviter cette pratique. La loi fait également obligation aux policiers de présenter leur « *business card* » lors de chaque contrôle comportant leur nom et leur matricule. Comme au Nevada, les policiers doivent remettre un formulaire renseigné à l'occasion des contrôles routiers.

Cependant, dans les différents Etats précités, les données ne sont pas analysées ni accessibles au public et, au surplus, sont seulement limitées à certains contrôles.

2.3.3 - Au plan local

► La police de **New York**, le *New-York police department (NYPD)* collecte les données émanant des contrôles effectués (*stop & frisk*, en cas de palpation de sécurité et *stop & search*, en cas de fouille) mais la personne ne reçoit aucun reçu. En revanche, comme l'a précisé M. Michael Farrell, commissaire adjoint au *NYPD*, elle reçoit du policier contrôleur notamment un carton indiquant les raisons du contrôle avec des excuses lorsqu'il s'est avéré négatif.

L'exigence d'un doute raisonnable pour procéder à un contrôle dans l'Etat de New-York se rapproche des conditions imposées au Royaume-Uni. 50% des contrôles s'effectuent sans palpation (*Frisk*) et sans fouille (*Search*), 40% avec palpation et 10% avec fouille.

(COMPLETE ALL CAPTIONS)

 STOP, QUESTION AND FRISK REPORT WORKSHEET PD 344-151A (Rev. 05-11)		Pct. Serial No. _____
Date _____	Pct. Of Occ. _____	
Time Of Stop _____	Period Of Observation Prior To Stop _____	Radio Run/Sprint No. _____
Address/Intersection Or Cross Streets Of Stop _____		
<input type="checkbox"/> Inside	<input type="checkbox"/> Transit	Type Of Location (Describe) _____
<input type="checkbox"/> Outside	<input type="checkbox"/> Housing	
Specify Which Felony? P.L. Misdemeanor Suspected _____		Duration Of Stop _____
What Were Circumstances Which Led To Stop? (MUST CHECK AT LEAST ONE BOX)		
<input type="checkbox"/> Carrying Objects In Plain View Used In Commission Of Crime e.g., Slim Jim/Ply Bar, etc.		
<input type="checkbox"/> Actions Indicative Of Engaging In Drug Transaction.		
<input type="checkbox"/> Furtive Movements.		
<input type="checkbox"/> Fris Description.		
<input type="checkbox"/> Actions Indicative Of Engaging In Violent Crimes.		
<input type="checkbox"/> Actions Indicative Of "Casing" Victim Or Location.		
<input type="checkbox"/> Wearing Clothes/Disguises Commonly Used In Commission Of Crime.		
<input type="checkbox"/> Actions Indicative Of Acting As A Lookout.		
<input type="checkbox"/> Suspicious Bulge/Object (Describe) _____		
<input type="checkbox"/> Other Reasonable Suspicion Of Criminal Activity (Specify) _____		
Name Of Person Stopped _____	Nickname/Street Name _____	Date Of Birth _____
Address _____ Apt. No. _____ Tel. No. _____		
Identification: <input type="checkbox"/> Verbal <input type="checkbox"/> Photo I.D. <input type="checkbox"/> Refused		
<input type="checkbox"/> Other (Specify) _____		
Sex: <input type="checkbox"/> Male <input type="checkbox"/> Female <input type="checkbox"/> Race: <input type="checkbox"/> White <input type="checkbox"/> Black <input type="checkbox"/> White Hispanic <input type="checkbox"/> Black Hispanic <input type="checkbox"/> Asian/Pacific Islander <input type="checkbox"/> American Indian/Alaskan Native		
Age _____	Height _____	Weight _____ Hair _____ Eyes _____ Build _____
Other (Scars, Tattoos, Etc.) _____		
Did Officer Explain Reason For Stop? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No		
Were Other Persons Stopped/Questioned/Frisked? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No If Yes, List Pct. Serial Nos. _____		
If Physical Force Was Used, Indicate Type: <input type="checkbox"/> Handcuffing/Suspect <input type="checkbox"/> Hands On Suspect <input type="checkbox"/> Belt <input type="checkbox"/> Suspect Against Wall/Car <input type="checkbox"/> Suspect On Grounds <input type="checkbox"/> Paper Spray <input type="checkbox"/> Drawing Firearm <input type="checkbox"/> Pointing Firearm At Suspect <input type="checkbox"/> Other _____		
Reason For Force Used: (Check One Box Only) <input type="checkbox"/> Suspect Reaching For Suspicious Weapon <input type="checkbox"/> Defense Of Self <input type="checkbox"/> Overcome Resistance <input type="checkbox"/> Other (Specify) _____		
Was Suspect Arrested? <input type="checkbox"/> Offense _____ Arrest No. _____		
<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No		
Was Summons issued? <input type="checkbox"/> Offense _____ Summons No. _____		
<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No		
Officer In Uniform? <input type="checkbox"/> If No, How Identified? <input type="checkbox"/> Shield <input type="checkbox"/> I.D. Card <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No		

Was Person Frisked? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No IF YES, MUST CHECK AT LEAST ONE BOX <input type="checkbox"/> Inappropriate Attire - Possibly Concealing Weapon <input type="checkbox"/> Furtive Movements <input type="checkbox"/> Refusal To Comply With Officer's Direction(s) Leading To Reasonable Fear For Safety <input type="checkbox"/> Actions Indicative Of Engaging In Violent Crime <input type="checkbox"/> Suspicious Bulge/Object (Describe) _____ <input type="checkbox"/> Violent Behavior/Use Of Force/Use Of Weapon <input type="checkbox"/> Other Reasonable Suspicion of Weapons (Specify) _____	Was Person Searched? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No IF YES, MUST CHECK AT LEAST ONE BOX <input type="checkbox"/> Outline Of Weapon <input type="checkbox"/> Other Reasonable Suspicion of Weapons (Specify) _____ <input type="checkbox"/> Was Weapon Found? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No IF YES, Describe: <input type="checkbox"/> Pistol/Revolver <input type="checkbox"/> Rifle/Shotgun <input type="checkbox"/> Assault Weapon <input type="checkbox"/> Knife/Cutting Instrument <input type="checkbox"/> Machine Gun <input type="checkbox"/> Other (Describe) _____ <input type="checkbox"/> Was Other Contraband Found? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No IF YES, Describe Contraband And Location _____ Denominator Of Person After Being Stopped _____ Remarks Made By Person Stopped _____
Additional Circumstances/Factors: (Check All That Apply) <input type="checkbox"/> Associate With High Incidence Of Reported Offense Of Type Under Investigation <input type="checkbox"/> Evade, Eject Or Intimidate Business To Officer's Conscience <input type="checkbox"/> Time Of Day/Day Of Week/Season Corresponding To Reports Of <input type="checkbox"/> Changing Direction At Sight Of Officer/Right <input type="checkbox"/> Criminal Activity/Known With Persons Known For Their Criminal Activity <input type="checkbox"/> Ongoing Investigations, e.g., Robbery Pattern <input type="checkbox"/> Proximity To Crime Location <input type="checkbox"/> Sights And Sounds Of Criminal Activity, e.g., Bloodstains, Heping <input type="checkbox"/> Other (Describe) _____	Pct. Serial No. _____ Juvenile Rpt. No. _____ Adult Rpt. No. _____ Other Rpt. (Specify) _____ REPORTED BY: Rank, Name (Last, First, MI.) _____ Print _____ Signature _____ Title _____ Command _____

La collecte de données, publiées sur le site du *NYPD*, a pour objectif la production d'informations afin de mieux évaluer les réponses de la police aux crimes et délits. Il s'agit essentiellement d'un moyen de gestion à tous niveaux.

En 2011, il y a eu 685 000 contrôles d'identité, et sur 1700 plaintes les concernant, 200 ont été considérées comme fondées.

Une analyse indépendante des données a été effectuée par une ONG, *New-York Civil Liberties Union (NYCLU)* ainsi que le *Center for Constitutional Rights (CCR)* qui ont pu accéder aux informations après autorisation de la justice. La *NYCLU* a fait un rapport par district beaucoup plus complet que celui de la police.

Il s'avère que les contrôles en 2011 ont été sept fois plus nombreux qu'en 2002. Dans 70 sur 76 districts, plus de 50% des personnes contrôlées sont « noires » ou « hispaniques », et parmi les 70, dans 33 districts, les « jeunes de couleur » représentent plus de 90% des contrôles. Par exemple, entre janvier et mars 2012 sur 203 500 contrôles, 54% des personnes étaient « noires », 33% « hispaniques » et 9% « blanches ».

Une action en justice en cours a été intentée contre la ville de New-York par le CCR en 2008, afin de dénoncer le profilage racial pratiqué par la police. En effet, les statistiques élaborées par cette ONG démontrent que les New Yorkais d'Afrique Sub-saharienne et d'Amérique latine sont largement représentés dans les *Stop & Frisk/Search*.

Cette tendance semble être illustrée par un sondage publié dans le New York Times du 20 août 2012. Plus de 1000 adultes ont été interrogés par téléphone ; il s'avère que 64% des New Yorkais estiment que dans leur ville, la police est « plus clément avec les personnes blanches qu'avec les Afro-Américains ». Ce point de vue est partagé par 80% des Afro-Américains et 48% des personnes « blanches ».

▶ A **Cincinnati** et **Los Angeles**, les policiers remplissent des formulaires lorsqu'ils contrôlent les conducteurs et passagers d'un véhicule motorisé ou des piétons. Ils font l'objet d'un enregistrement.

▶ A **Philadelphie** depuis 1990, la collecte des données est obligatoire. En novembre 2010, une association, *American Civil Liberty Union (ACLU)* a intenté une action judiciaire contre la police de cette ville l'accusant de procéder à des *Stop & Frisk/Search* illégaux. En juin 2011, la justice a rendu une décision chargeant une personnalité indépendante, la Doyenne d'une faculté de droit, de surveiller les contrôles et les fouilles, et de faire des recommandations sur les pratiques les plus appropriées pour que les *Stop & Frisk/Search* soient effectuées en conformité avec la Constitution.

2-4 Le Canada - Québec

Au Canada, les « minorités visibles » dénoncent régulièrement le profilage racial des services d'immigration, de douane et des policiers. Les tensions dans certains quartiers des grandes villes comme Montréal ou Toronto ont amené les forces de police municipale à mettre en place des dispositifs spécifiques de gestion des relations communautaires.

En 2002, dans la mouvance des études américaines et des contrôles anti-terroristes après le 11 septembre 2001, le journal « Toronto Star » a publié les résultats des statistiques policières qui révélaient des pratiques de profilage racial. Cependant, c'est en 2005 que la première

étude sur le profilage racial a été publiée par la police de Kingston, une petite ville dont la majorité de la population est « blanche ». L'étude a démontré que si les personnes « noires » avaient 3,7 fois plus de risques de faire l'objet d'un contrôle routier, les personnes d'origine asiatique en avaient moins que les « blancs » d'être contrôlées.

Le 10 mai 2011, La Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse sous la présidence de M. Gaétan Cousineau a rendu un rapport intitulé « Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés¹² », portant sur le profilage racial dans le secteur de la sécurité publique et dans le milieu scolaire. Elle insiste sur la nécessité de légiférer sur l'encadrement des pratiques policières.

En avril 2012, le conseil d'administration des services de la police de Toronto a pris la décision de faire établir un rapport sur les relations entre les membres de la police et les jeunes de certaines origines ethno-raciales en vue d'en tirer les conséquences, rapport devant être déposé avant décembre 2013. Cette décision semble avoir été prise à la suite d'une série d'articles publiés par le quotidien *Toronto Star* en mars 2012, intitulés « Connus des services de police ». Ces articles étudiaient les données provenant des « cartes de contact » c'est-à-dire des formulaires remplis par les policiers lors de contrôles, pratique appelée *carding*. Sur ces cartes, une mention concerne la couleur, black, brown ou white.

Or, ce journal indiquait que, de 2008 à 2011, l'étude du *carding* à Toronto démontrait que 400 985 cartes avaient été remises à des personnes « noires », pour une population totale « noire » de 208 555 personnes. Dans le même temps, 979 506 cartes seulement avaient été délivrées à des personnes « blanches », pour une population totale « blanche » de 1 313 935 « blancs ».

Le chef de la police locale de Toronto, William Blair, lors du séminaire du 8 octobre 2012, a indiqué que la remise d'un récépissé à la personne contrôlée était à l'étude.

Par ailleurs, les services de police de la ville d'Ottawa ont courant avril 2012 passé un accord avec la Commission ontarienne des droits de la personne en vertu duquel ils s'engagent à faire une étude sur le profilage racial lors de contrôles d'identité, étude qui devrait se dérouler sur deux ans.

Si la police d'Ottawa pratique également le *carding*, la mention de la race n'y figure pas en raison d'une politique des plus strictes sur le profilage racial adoptée en juin 2011. Le profilage racial y est, en effet, défini de manière précise et les policiers ne peuvent s'engager dans des contrôles qu'en présence de motifs neutres du point de vue de la race. Les policiers sont priés d'informer leurs supérieurs lorsqu'ils sont témoins de profilage racial, ces derniers devant alors prendre les mesures nécessaires lorsque les faits sont patents.

¹² http://www.cdpedj.qc.ca/publications/documents/profilage_rapport_fr.pdf

Plusieurs observations paraissent pouvoir être formulées à partir de l'examen des pratiques de police à l'étranger.

En premier lieu, les dispositifs d'encadrement des contrôles d'identité ont été mis en place à partir d'un consensus portant à la fois sur le constat de la situation de départ et sur les objectifs à atteindre.

En deuxième lieu, il apparaît que, dans les cas observés, la remise d'un formulaire a entraîné une diminution quantitative des contrôles d'identité.

En troisième lieu, d'un point de vue qualitatif, ces contrôles moins nombreux se révèlent par contre beaucoup plus pertinents. Cette efficacité accrue est mesurable par le ratio simple nombre du nombre de contrôles effectués par rapport au nombre de contrôles aboutissant à la constatation d'infractions.

En quatrième lieu, il apparaît qu'en dépit de l'existence de ces dispositifs, les associations de défense des droits de l'Homme, la presse et les organismes de contrôles mis en place affirment que la police continue de pratiquer des contrôles plus fréquents envers les populations « minoritaires ». En miroir, du point de vue de leur ressenti, ces dernières persistent à penser qu'elles sont également plus contrôlées que les populations « majoritaires ». Ainsi, même au Royaume-Uni, les personnes interrogées se déclarant « noires » et « asiatiques » conservent le sentiment d'être davantage contrôlées que les personnes « blanches » et d'avoir été ciblées uniquement en raison de leur appartenance ethnique.

On peut en conclure que si la réduction du nombre de contrôles du fait de leur encadrement génère mécaniquement moins de contrôles abusifs (dont les contrôles considérés comme discriminatoires), l'encadrement des contrôles ne règle pas à lui seul la question des contrôles discriminatoires, que ceux-ci le soient effectivement ou qu'ils soient perçus comme tels. Cette appréciation est déterminante au regard des attentes qui s'expriment de la part des intervenants dans ce dossier.

3 – PERSPECTIVES

Au mois de juin dernier le Défenseur des droits a remis au Président de la République, ainsi qu'au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur, le premier rapport annuel de l'institution.

Il les a informés de l'étude entreprise au mois de février sur la régulation des contrôles d'identité. Il leur a indiqué que ce rapport serait rendu public au milieu du mois d'octobre.

Le Premier Ministre, M. Jean-Marc Ayrault, a déclaré, le 27 septembre 2012¹³, « ... *le Défenseur des droits Dominique BAUDIS, qui a été saisi de nombreux cas de réclamations de contrôles dits aux faciès, d'un sentiment de mal, comment dire, de manque de respect. Je ne dis pas que c'est toujours vrai, il y a parfois de l'exagération, mais il y a un réel problème. Eh bien Dominique BAUDIS va faire ses propres propositions. Et ensuite avec Manuel VALLS nous déciderons.* »

Conformément à son intention initiale, le Défenseur des droits a conçu le présent rapport comme un document d'information pédagogique explorant diverses pistes et comme un outil d'aide à la décision.

Il ressort des travaux conduits pendant huit mois que toute évolution de la situation suppose trois pré-requis :

- l'identification des auteurs de contrôles ;
- l'encadrement des palpations de sécurité qui accompagnent les contrôles ;
- l'expérimentation préalable de tout dispositif de régulation des contrôles ;

De fait, à l'occasion de cette étude et des nombreuses auditions, certaines problématiques connexes ont émergé, autres que la question proprement dite des « récépissés ». Il est rapidement apparu que le présent rapport devait examiner ces sujets connexes.

3.1. L'identification du contrôleur : dans une société démocratique tout fonctionnaire de la sécurité dans l'exercice de ses fonctions doit pouvoir être identifié

L'identification des représentants des forces de l'ordre pourrait s'inscrire dans un cadre de droit commun, au surplus conforme avec les recommandations européennes.

Cette approche est illustrée dans le droit commun par l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations aux termes duquel, « *dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à*

¹³ Lors de l'émission télévisée « Des paroles et des actes », sur France 2.

l'article 1er¹⁴, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. »

La réserve exprimée, prévoyant que « *si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté* », est adaptée à l'évidence aux forces de l'ordre. En effet, leur identification ne saurait être nominative pour des raisons de sécurité. Toutefois, cette circonstance ne saurait priver le citoyen de son droit à l'identification de son interlocuteur¹⁵.

En France, les fonctionnaires de police ont longtemps porté leur matricule de façon visible sur leur uniforme. En 1984, le ministère de l'Intérieur, à l'occasion de la mise en service d'un nouvel uniforme, l'a fait disparaître.

Or, l'exigence d'identification des forces de sécurité est rappelée de manière régulière par les instances européennes.

Lettre adressée par le Commissaire européen aux droits de l'Homme au Ministre fédéral allemand de l'Intérieur le 9 décembre 2010 (extrait) :

« Concernant le comportement des forces de l'ordre, (le Commissaire) encourage les autorités fédérales et les autorités des Länder à envisager de renforcer les dispositifs existants en instaurant un système indépendant des plaintes contre la police. Il invite également le gouvernement allemand à lui donner des précisions sur les mesures adoptées afin de permettre d'établir l'identité des policiers, notamment lorsque leur équipement et leur uniforme rendent leur identification impossible. Dans une société démocratique, il est essentiel que la population ait confiance dans la police. Or, cette relation de confiance ne peut s'établir que si les forces de police travaillent en toute transparence et sont tenues responsables de leurs actes. »

La Cour européenne des droits de l'homme, dans le cadre d'allégations fondées sur l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »), a rappelé à maintes reprises l'obligation pour l'Etat de conduire une enquête menant à l'identification et à la punition des responsables (par ex : CEDH, 20 mai 1999, Ogur c/ Turquie, req. n° 21594/93, § 88 ; CEDH, 28 octobre 1998, Assenov c/ Bulgarie, § 102). Récemment encore, elle l'a rappelé dans l'arrêt du 11 octobre 2011, Hristovi c/ Bulgarie.

D'une manière générale, la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'absence d'identification confère une forme d'impunité à certaines catégories de policiers.

Du point de vue des garanties à prévoir pour lutter contre cette forme d'impunité, on retrouve la même approche dans le Code européen d'éthique de la police¹⁶, qui a fait l'objet en 2001 d'une résolution adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, et dont le but est « de fournir un ensemble de principes et de lignes directrices pour les objectifs, le fonctionnement et le contrôle de la police dans les sociétés démocratiques, respectueuses de

¹⁵ Sous réserve naturellement des hypothèses particulières où l'anonymat est requis en raison de la nature même de la mission.

¹⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=224465&Site=CM>

l'Etat de droit ... » Sur ce point, son *article 45* précise expressément : « Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle ».

Il en ressort que c'est bien l'identification qui doit être la règle et l'anonymat demeurer l'exception.

Plusieurs pays ou Etats fédérés veillent à ce que les policiers soient identifiables, par une plaque portant leur nom (notamment en Grande Bretagne, Land Saxe-Anhalt, Belgique, New-York, Toronto), ou par le port public du matricule professionnel (Berlin, Irlande, Hongrie,...).

De manière plus spécifique, la CNDS, puis le Défenseur des droits ont fait valoir cette nécessité.

Il est important de souligner qu'à la suite de l'avis 2003-51 de la CNDS (voir ci-dessous), le ministère n'avait pas contesté ce droit du citoyen mais sa réponse mettait en évidence les difficultés concrètes de faire prévaloir ce droit dont l'exercice pouvait être source de conflit avec le contrôleur : « *en ce qui concerne l'identification des fonctionnaires de police intervenants, les demandes de numéros matricules sont fréquemment exprimées d'une manière et dans un contexte où elles apparaissent comme une menace de contentieux, mal reçue par les policiers* ».

Avis de la CNDS (extraits) :

► *Avis 2003-51 : « La CNDS rappelle les instructions relatives à la garantie de la dignité des personnes placées en garde à vue du 11 mars 2003 dans laquelle il est stipulé que le menottage « ne doit être utilisé que lorsque la personne est considérée comme dangereuse pour autrui ou pour elle-même ou susceptible de prendre la fuite ». Cette exigence du respect de la dignité des personnes sous contrainte devrait s'appliquer d'autant plus en cas de vérification d'identité. La transparence souhaitable entre les services de police et les citoyens devrait conduire les fonctionnaires de police à communiquer leur numéro de matricule lorsque la demande leur en est faite. »*

► *Avis 2009-77 : « La Commission estime tout à fait anormal qu'il soit si difficile d'identifier des fonctionnaires lorsque leur intervention, dont on connaît le lieu et l'heure, n'a donné lieu à aucun écrit de leur part au moment des faits, comme c'est notamment le cas lorsqu'un contrôle d'identité n'entraîne aucune suite. Cette difficulté empêche toute contestation. Elle empêche également de mesurer la fréquence de mauvaises pratiques et entraîne le risque de faire rejallir sur l'ensemble des fonctionnaires les comportements isolés de certains fonctionnaires. »*

« *La Commission considère qu'il n'est pas admissible que le directeur territorial ne soit pas en mesure d'identifier les fonctionnaires ni même l'unité ayant effectué un contrôle classé sans suite. Elle souhaite que des mesures soient prises pour mettre fin à cette situation. »*

De ce constat, étayé par l'étude des pratiques de terrain, on peut tirer la conclusion que la visibilité du matricule éviterait de telles demandes.

Dans le droit fil de la position de la CNDS, le Défenseur des droits (décision 2009-212 du 22 novembre 2011) a recommandé, après avis unanime du collège, que des dispositions soient prises pour identifier les fonctionnaires de police lorsqu'ils interviennent en tenue de maintien de l'ordre.

La possibilité d'identification par un matricule visible est une garantie pour le citoyen s'il est victime du comportement d'un représentant des forces de l'ordre et, plus largement, d'une personne exerçant des fonctions dans le domaine de la sécurité, alors qu'aujourd'hui nombre de réclamations ou d'enquêtes ne peuvent aboutir, faute d'identification de l'auteur des faits reprochés. Cela permettrait aussi la mise hors de cause de policiers lorsque la réclamation ne ressortirait pas comme fondée.

3.2. - Les palpations de sécurité : la nécessité d'un encadrement dans le code de procédure pénale et le code de déontologie

Les auditions conduites par le Défenseur des droits ont révélé que la pratique des palpations de sécurité était à l'origine d'autant de récriminations que les contrôles eux-mêmes en raison de leur caractère intrusif, vexatoire et parfois humiliant. Du côté des forces de l'ordre, il est apparu que la pratique de ces palpations relevait très largement de l'appréciation individuelle discrétionnaire.

La palpation de sécurité, absente du code de procédure pénale, est encadrée dans son utilisation par l'article 203 du règlement intérieur d'emploi des gradés et gardiens de la paix de la police nationale (polices urbaines de province) aux termes duquel : « *la fouille étant considérée comme une perquisition à corps (...) les gradés et gardiens de la paix ne sont habilités à prendre que des mesures de sécurité. Ces mesures consistent, lorsqu'il est procédé à des arrestations en flagrant délit ou à des interpellations, à palper immédiatement les individus arrêtés ou interpellés et à leur retirer les armes et objets dangereux ou de provenance délictuelle dont ils peuvent être porteurs....* ».

Ainsi, selon ce texte toujours en vigueur, la palpation ne peut intervenir que lors d'une arrestation ou d'une interpellation, et non pas dans le cadre d'un contrôle d'identité qui n'a démontré aucune infraction.

Elle est différente de la fouille à corps. Cette dernière est, en droit, assimilée à une perquisition en tant qu'elle porte atteinte à la liberté individuelle et à l'intimité de la personne concernée. Par suite, cette procédure est donc soumise à l'ensemble des garanties procédurales prévues par le code de procédure pénale.

Outre que, là encore, la distinction entre palpation et fouille est parfois subtile pour la personne concernée, il ressort des auditions menées par le Défenseur des droits que la palpation de sécurité est, dans les faits, pratiquée à l'initiative du policier/gendarme. Pour cela, il n'est pas inutile de se reporter aux avis rendus par la CNDS et à la décision du Défenseur des droits.

Avis de la CNDS (extraits) :

► *Avis 2006-82 : « ... En l'absence de texte explicite concernant la palpation de sécurité, en dehors de l'article 203 du règlement intérieur d'emploi des gradés et gardiens de la paix de la police nationale, qui ne concerne que les personnes appréhendées, la Commission souhaite que des instructions plus précises soient édictées sur les circonstances dans lesquelles une palpation peut être décidée... ».*

Sur ce point, le directeur général de la police nationale a répondu que « les dispositions existantes et leurs modalités de mise en œuvre figurent parmi les fondamentaux des programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires de police. Il n'en demeure pas moins...que la palpation de sécurité à laquelle M.B. a été soumis lors du contrôle routier n'était pas a priori justifiée. »

► Avis 2009-211 : « ... La Commission souhaite que des instructions ministérielles rappellent que la palpation de sécurité pratiquée de façon systématique au cours d'un contrôle d'identité effectué sur le fondement de l'article 78-2 précité, en l'absence de raison laissant supposer que la personne dissimule des objets prohibés, constitue une atteinte à la dignité disproportionnée par rapport au but à atteindre ... ».

En réponse, le préfet de police a indiqué que « s'il est exact que les articles du règlement intérieur d'emploi des gradés et gardiens de la paix (...) font référence aux palpations de sécurité...sur un individu dans des circonstances bien particulières, l'absence de texte n'interdit pas néanmoins aux policiers de mettre en œuvre cette mesure de sécurité dans d'autres situations. En effet, dès la phase de formation en école de police, il leur est enseigné qu'à l'occasion d'un contrôle d'identité, il est possible et même souhaitable de procéder à une palpation de sécurité ne connaissant pas l'état de dangerosité de la personne contrôlée ... »

Avis CNDS (extrait) :

► Avis 2010-11 : « ... Une telle mesure (palpation de sécurité) constituant une atteinte à l'intégrité physique, la Commission désapprouve la pratique des palpations de sécurité opérées de manière systématique sur les personnes faisant l'objet d'un simple contrôle d'identité sans qu'aucune infraction ne leur soit imputée ou sans qu'aucun indice ne permette de soupçonner qu'elles dissimulent des objets dangereux pour elle-même ou pour autrui ou des produits prohibés...La Commission ...recommande également que soit rappelé à tous les fonctionnaires de sécurité que les palpations de sécurité ne sauraient être systématiques... ».

A noter : Le directeur général de la police nationale a répondu que « Le même discernement conduit à conclure que cette mesure administrative...était amplement justifiée par les circonstances de l'interpellation notamment l'agressivité manifestée spontanément par l'intéressé et la menace que constituait son énervement... »

Décision du défenseur des droits (extrait) :

► Décision 2010-34 : « ... Le caractère systématique de cette pratique est déploré. En effet, le règlement intérieur d'emploi des gradés et gardiens de la police nationale, adopté le 7 mai 1974, et modifié à plusieurs reprises, prévoit que les fonctionnaires de police doivent procéder à des palpations de sécurité uniquement lorsque la personne est conduite au poste (articles 147, 151, 231), soit pour une vérification d'identité ou pour être placée en garde à vue ou en chambre de sûreté. Aucun texte ne prévoit d'assortir un contrôle d'identité fondé sur l'article 78-2 précité d'une palpation de sécurité, dès lors qu'aucun indice ne permet de soupçonner que la personne est en possession d'objets prohibés (...) « le Défenseur des droits rappelle que la palpation de sécurité (...) en l'absence de raison, laissant supposer que la personne dissimule des objets prohibés, constitue une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but à atteindre ».

A la suite de cette décision, le préfet de police a rappelé au fonctionnaire de police mis en cause que les contrôles d'identité ne peuvent être assortis, de manière systématique, d'une palpation de sécurité.

Il ressort tant des auditions qui ont pu être menées par la CNDS que par les agents du Défenseur des droits ainsi que des réclamations qui ont pu lui parvenir que les personnes contrôlées, parfois de jeunes mineurs, qui ressentent déjà certains contrôles d'identité comme abusifs se plaignent, de surcroît, des palpations de sécurité qui sont trop souvent systématiques, ce qui exacerbe leur rancœur à l'encontre des forces de sécurité.

Il est donc souhaitable d'encadrer la technique dite de palpation de sécurité afin d'en définir les gestes pratiques par rapport aux fouilles et d'en définir la doctrine d'emploi, par un texte qui pourrait figurer à la fois dans le code de procédure pénale et dans le code de déontologie de la police nationale (en cours de révision).

3.3 - L'expérimentation : une condition indispensable avant la généralisation de toute mesure

L'expérimentation est une condition requise préalable à toute mise en œuvre générale d'un dispositif de régulation des contrôles d'identité quel qu'il soit, car l'étude des initiatives conduites dans d'autres pays révèle que le déploiement de mesures nouvelles du jour au lendemain et sur l'ensemble du territoire national est vouée à l'échec.

Récemment, le Conseil de Paris a adopté la délibération suivante ¹⁷ :

Vœu de l'exécutif municipal relatif à la lutte contre le délit de faciès lors des contrôles d'identité

Considérant le vœu présenté par Ian Brossat, le groupe Communiste et les élus du Parti de Gauche relatif à la délivrance de récépissés lors des contrôles d'identité,

Considérant l'étude conduite par le CNRS en 2009 montrant l'existence sur le territoire parisien de contrôles d'identité à caractère discriminatoire dont les jeunes des quartiers populaires sont les premières victimes,

Considérant que la Ville de Paris entend se mobiliser pour le respect du principe républicain d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine,

Considérant l'engagement pris par le Président de la République en matière de lutte contre les contrôles au faciès, auquel le Premier ministre et le Maire de Paris ont rappelé leur attachement,

Considérant la nécessité absolue de rétablir la confiance et le respect réciproques entre les habitants et les policiers,

Considérant l'existence de plusieurs mesures envisageables afin de mieux réglementer les contrôles d'identité, dont la délivrance d'un récépissé,

Considérant que le Gouvernement est engagé dans une réflexion pour déterminer le dispositif le plus efficace et qu'il arrêtera ses préconisations à la lumière notamment des travaux menés par le Défenseur des droits dont les conclusions seront rendues en octobre,

Sur la base de ces recommandations, la Ville de Paris sera disposée à être un territoire d'expérimentation du dispositif de lutte contre les contrôles discriminants.

Les maires d'autres communes ont également fait savoir au Défenseur des droits qu'ils étaient disposés à faciliter et accompagner une expérimentation sur le territoire de leur municipalité.

Des territoires divers, des réseaux de transport ainsi que des dispositifs différents permettraient des comparaisons instructives lors des retours d'expériences préalables à des décisions de portée générale.

Le texte adopté par le Conseil de Paris évoque « plusieurs mesures envisageables » dont la délivrance d'un récépissé.

Il convient de souligner que de telles expérimentations devraient elles-mêmes être précédées d'une période de formation spécifique des policiers/gendarmes qui seraient concernés et d'une campagne d'information soutenue auprès des populations et des responsables associatifs locaux.

¹⁷ Conseil de Paris, séance des 24, 25 et 26 septembre 2012, vœu de l'exécutif municipal relatif à la lutte contre le délit de faciès lors des contrôles d'identité.

3.4 – La remise d’un document à la personne contrôlée

Il faut préciser d'emblée que les modèles de référence de Londres et de Fuenlabrada ne sont pas transposables à l'identique dans notre environnement juridique.

L'examen des pratiques et des expériences étrangères démontre que certaines options ne sont pas importables en France.

Ainsi, les pratiques observées notamment au Royaume-Uni qui permettent de mesurer l'occurrence des contrôles en fonction des groupes ethniques ou raciaux ne sont pas transposables en France où les collectes de données à caractère ethnique ou racial contreviendraient aux principes constitutionnels.

Par sa décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007¹⁸ (loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile), le Conseil constitutionnel l'a très clairement exprimé en censurant une disposition visant à autoriser la création de fichiers reposant sur des référentiels de nature ethno-raciale.

Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 (extrait) :

24. Considérant que l'article 63 de la loi déferée, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, modifie le II de l'article 8 et le I de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ; qu'il tend à permettre, pour la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines, de la discrimination et de l'intégration, et sous réserve d'une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la réalisation de traitements de données à caractère personnel faisant « apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques » des personnes ; (...)

29. Considérant que, si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1er de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race ;

Il convient en outre de rappeler que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dans son article 8, dispose que :

« I.-Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci. »

Sans entrer dans le détail des exceptions à ce principe¹⁹, on rappellera ici simplement l'opposition de principe du Défenseur des droits à tout ce qui pourrait d'une manière ou

¹⁸ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2007/2007-557-dc/decision-n-2007-557-dc-du-15-novembre-2007.1183.html>

¹⁹ Voir, par exemple, le guide « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances », corédigé par la CNIL et le Défenseur des droits :

d'une autre s'apparenter à des statistiques ethniques, position également partagée par la CNIL et la CNCDH. Le « modèle anglo-saxon » de comptage ethnique est par conséquent inenvisageable.

Il en va de même concernant l'expérience espagnole de Fuenlabrada qui établit un comptage par nationalités.

La nationalité est en effet considérée comme une donnée sensible au sens de l'article 8 de la loi du 16 janvier 1978. Aussi, la CNIL porte-t-elle une attention toute particulière aux conditions de recueil et de traitement de telles données. Elle vérifie en particulier la pertinence de la collecte qui doit être justifiée au cas par cas.

Dans le cadre de la réflexion qui nous préoccupe, il est loin d'être assuré que puisse être considérée comme pertinente d'opérer une distinction entre nationaux et étrangers. Outre les questions de principe que soulèverait une telle initiative, elle serait sans rapport avec l'objet initial de la démarche qui, telle qu'elle est formulée par les associations, ne vise pas prioritairement à établir que les étrangers feraient l'objet de contrôles discriminatoires. Au contraire si l'on peut dire, le discours dominant consiste à déplorer que de jeunes citoyens français, pourtant égaux en droit, fassent l'objet d'un traitement discriminatoire à raison de leur apparence physique. Le « modèle espagnol » est par conséquent inapproprié.

Reste que le terme de récépissé, fréquemment utilisé dans ce débat, recouvre en fait des procédés et des pratiques très diverses. Nous parlerons donc de la remise par le contrôleur d'un document au contrôlé.

Une très grande diversité de solutions pratiques peut être envisagée comme en ont témoigné les participants au séminaire du 8 octobre 2012. Toutefois, elles appartiennent toutes à l'une ou l'autre des quatre options -sensiblement différentes les unes des autres- que nous décrivons. Elles sont ci-après présentées à la lumière des exigences juridiques et techniques qu'elles induisent, ainsi que des effets que l'on peut en attendre.

Les deux premières options privilégient la remise d'un document à la personne contrôlée sans que le contrôleur n'en conserve la trace. Dès lors, elle écarte toute constitution de fichier tout en conférant à la personne contrôlée une faculté accrue de contestation, notamment en cas de contrôles répétés.

A l'inverse, les options suivantes prévoient qu'à la remise d'un document au contrôlé, s'ajoute l'enregistrement de données par les pouvoirs publics. Dès lors, elle repose nécessairement sur la constitution d'un fichier et, par suite, offre la faculté complémentaire d'engager des analyses globales de l'activité policière.

Afin d'écarter toute ambiguïté, il ya lieu de préciser que, quelle que soit l'option, la délivrance d'un document ne constituerait en aucun cas un « sauf-conduit » qui exonérerait son détenteur de devoir répondre à toute nouvelle demande de justification de son identité.

3.4.1 – Le ticket de contrôle anonyme

A l'occasion d'un contrôle, son auteur remet à la personne contrôlée un ticket sur lequel figure son grade, son identifiant (matricule) et le service dont il dépend.

La remise de ce ticket sortirait le contrôle d'identité de la banalisation en le formalisant.

Il permettrait à la personne contrôlée de disposer, sans avoir à le demander, de l'identification professionnelle de celui qui contrôle son identité.

Il inviterait l'auteur du contrôle au discernement et à la mesure, sans créer pour lui de surcharge administrative

Cependant ce document dépourvu du nom de la personne contrôlée ne serait guère probant dans le cadre d'un recours, en raison de cet anonymat qui ne permettrait pas d'authentifier l'identité de la personne contrôlée.

a) Objet.

L'objet du ticket de contrôle anonyme est de formaliser *a minima* l'acte de contrôler l'identité d'une personne.

b) Description.

A l'occasion d'un contrôle, son auteur remettrait à la personne contrôlée un ticket de contrôle autrement dit un document sur lequel figurerait son matricule.

c) Contraintes.

Cette solution pourrait être aisément mise en œuvre puisqu'elle ne suppose que la délivrance aux fonctionnaires concernés de carnets de tickets individualisés, portant leur numéro de matricule pré-imprimé.

Au plan pratique, la délivrance de ce document ne serait pas consommatrice de temps puisque l'auteur du contrôle se bornerait à délivrer le ticket sans avoir à le remplir ou à le compléter par une quelconque mention..

d) Effets.

Du point de vue des effets du ticket de contrôle, sans doute le nombre de contrôles réalisés se réduirait-t-il. Psychologiquement, **ce geste présenterait l'avantage de sortir cette procédure d'une forme de banalisation.**

Par ailleurs, il écarterait toute surcharge administrative pour les services de police/gendarmerie, la délivrance du document n'emportant aucun traitement administratif.

Au-delà du symbole, ce ticket n'aurait qu'une valeur faible sur la plan de la preuve en cas de litige, puisqu'il n'y aurait pas de recensement du nombre de tickets délivrés et qu'il serait dépourvu du nom de la personne contrôlée.

En effet, sans traçabilité, ce document pourrait être transmis à une autre personne. En tout état de cause, la présentation d'un nombre important de tickets au soutien d'un recours à l'encontre d'un éventuel abus invoqué serait peu probante dans le cadre d'un recours (devant un juge, le Défenseur des droits, voire une inspection générale des forces de sécurité).

En outre, on ne saurait négliger le risque de fraude puisque la falsification et la duplication de ce type de document seraient aisées.

Pourtant, au regard de la situation actuelle, il permettrait de simplifier la recherche de l'auteur d'un contrôle en cas de contestation, le Défenseur des droits ayant été amené à constater à plusieurs reprises que lors de l'instruction de certaines réclamations, l'identification des représentants des forces de l'ordre mis en cause s'avère impossible.

Ce ticket de contrôle pourrait être enrichi de mentions informatives à l'exemple de celles qui figurent sur la carte que remet la police new yorkaise aux personnes contrôlées.

Common Reasons Police Stop Individuals

A number of factors, alone or taken together, may raise a police officer's suspicion to a level where he or she may lawfully stop, detain, question and even frisk that individual. Some common examples include:

- Sights or sounds suggestive of criminal activity (ringing alarm, running from crime scene)
- Actions that are consistent with concealing a weapon or item used in the commission of a crime
- Carrying what appears to be a weapon
- Report of suspicious or suspected criminal behavior

If you have been stopped and were not involved in any criminal activity the NYPD regrets any inconvenience.

3.4.2 – L’attestation nominative

A l’occasion d’un contrôle, son auteur remet une attestation sur laquelle figurent, outre des informations relatives à l’identité et à la qualité de l’auteur du contrôle (matricule, grade, service), le nom de la personne contrôlée ainsi que le motif, le lieu, la date et l’heure du contrôle.

Ce dispositif d’attestation viserait les mêmes objectifs que le ticket (formalisation de l’acte de contrôle et communication au citoyen de l’identification du contrôleur). Cependant, la délivrance d’une attestation nominative offrirait un avantage significatif à la personne contrôlée car plus probante que le ticket anonyme à l’appui d’un recours que présenterait la personne intéressée.

Toutefois, sa mise en œuvre obligerait les forces de sécurité à prendre le temps de remplir l’attestation en y faisant figurer le nom de la personne contrôlée, ainsi que différents renseignements relatifs à ce contrôle.

a) Objet.

L’objet de l’attestation nominative serait, au-delà de la formalisation de l’acte, la formalisation des circonstances dans lesquelles cet acte s’est déroulé.

b) Description.

A l’occasion d’un contrôle, son auteur remettrait à la personne contrôlée un document sur lequel figurerait l’identité du contrôlé (voire son année de naissance, le code postal de son lieu de résidence ...), celle du contrôleur par un identifiant type matricule ainsi que l’indication du motif, du lieu et de l’horaire du contrôle, voire son motif et la mention de la pratique (ou non) d’une palpation de sécurité.

c) Contraintes.

D’un point de vue pratique, ce procédé conduirait l’auteur du contrôle à prendre le temps de préciser les éléments factuels qui ont entouré la réalisation de celui-ci.

Techniquement, l’absence d’enregistrement de ces attestations ne créerait pas de charge de gestion administrative pour les services de police/gendarmerie.

d) Effets.

La délivrance d’une attestation nominative réduirait encore le nombre de contrôles réalisés. Il offrirait des garanties accrues à la personne contrôlée sans que soit requise la mise en place d’un traitement administratif de documents conservés par les services de police/gendarmerie.

Dès lors qu’il serait personnalisé par une série de mentions, le reçu rendrait son usage frauduleux moins aisé. **Son caractère probant à l’appui d’un éventuel recours serait renforcé puisque pourrait être aisément établi un recoupement entre le document délivré et son auteur.**

3.4.3 – L’attestation enregistrée

A l’occasion d’un contrôle, l’auteur délivre à la personne contrôlée une attestation, comme dans l’option précédente. Mais il conserve un double de ce document en vue d’un enregistrement.

On peut envisager cette option soit avec l’enregistrement du nom de la personne, soit avec un double anonymisé sur lequel figureraient les renseignements (lieu, date, l’heure, motif), mais pas le nom du citoyen.

Quelle que soit la solution retenue, tout enregistrement d’un contrôle implique la création d’un fichier susceptible de comporter des données personnelles, potentiellement sensibles.

Cette perspective supposerait en tout état de cause de saisir préalablement la Commission nationale informatique et libertés dont la mission, qui est « de veiller à ce que l’informatique soit au service du citoyen et qu’elle ne porte atteinte ni à l’identité humaine, ni aux droits de l’homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques » s’inscrit véritablement au cœur des présentes réflexions.

► **Premier obstacle : les contraintes attachées à la création d’un fichier de données personnelles.**

On se bornera à rappeler ici que les règles générales relatives au traitement des données personnelles ont fait l’objet d’une convention du Conseil de l’Europe²⁰, puis d’une directive communautaire²¹ dont l’esprit est parfaitement restitué par l’article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés tel qu’il a été modifié en 2004 :

Art. 6 de la loi du 6 janvier 1978

Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes :

1° Les données sont collectées et traitées de manière loyale et licite ;

2° Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s’il est réalisé dans le respect des principes et des procédures prévus au présent chapitre, au chapitre IV et à la section 1 du chapitre V

²⁰ Convention pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981: <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/108.htm>

²¹ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31995L0046&model=guichett&lg=fr

ainsi qu'aux chapitres IX et X et s'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;

3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs ;

4° Elles sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour ; les mesures appropriées doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées soient effacées ou rectifiées ;

5° Elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

On retiendra tout particulièrement le *principe de finalité* par lequel il est souligné que les traitements de données doivent poursuivre des finalités "déterminées, explicites et légitimes", ces données ne pouvant être utilisées à d'autres fins que celles qui ont été définies. On insistera également sur le *principe de proportionnalité* qui signifie que le dispositif de collecte, de stockage et de traitement doit être strictement proportionnés au regard de la finalité précédemment définie.

Dans une récente décision de mars 2012, le Conseil constitutionnel a formulé un considérant de principe soulignant « que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif²². » Auparavant le juge constitutionnel s'était déjà prononcé à plusieurs reprises sur la constitution de fichiers de police pour s'assurer, d'une part, de ce que leur finalité répondait véritablement à un motif d'intérêt général et, d'autre part, de ce que les moyens mis en oeuvre étaient proportionnés à l'objectif.

Du point de vue de la finalité, le débat autour des contrôles d'identité révèle, d'abord, un souci de lutter contre les discriminations. Or, on l'a vu, il n'apparaît pas qu'un système de formulaire permette, à lui seul, d'atteindre cet objectif. Reste à savoir si l'objectif de lutter contre les contrôles qualifiés plus généralement d'abusifs, pourrait être qualifié d'objectif d'intérêt général au sens de loi et de la jurisprudence.

Du point de vue de la proportionnalité en revanche, on se trouve renvoyé aux incertitudes qui planent sur la question des contrôles d'identité prise dans son ensemble. Autrement dit, il y aurait également matière à s'interroger sur la pertinence d'un fichage nominatif général au regard du droit au respect de la vie privée.

► Second obstacle : les incertitudes attachées à la gestion des fichiers de données personnelles.

Au-delà de cette position de principe, le Conseil constitutionnel module son contrôle en le renforçant selon qu'il s'agit de fichiers de police judiciaire utilisés exclusivement à des fins judiciaires (ex : fichier national automatisé des empreintes génétiques), de fichiers de police judiciaire pouvant faire l'objet d'une utilisation à des fins administratives (ex. : Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles) ou de fichiers de police

²² Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, loi relative à la protection de l'identité.

administrative (notamment concernant les ressortissants étrangers : voir la censure par le Conseil constitutionnel d'une disposition prévoyant que les services de police/gendarmerie pourraient avoir accès aux bases de données de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou OFPRA²³).

Or, dans l'hypothèse de la création d'un fichier nominatif des personnes contrôlées, sa nature serait hybride. En effet, ainsi qu'il ressort des termes de l'art. 78-2, ces contrôles ont une nature soit judiciaire, soit administrative.

Certes, son utilisation serait prioritairement destinée à des fins administratives (évaluation). A cet égard, il conviendrait toutefois de réfléchir plus avant à la nature des recherches statistiques qui devraient pouvoir être entreprises et dans quel but, les notions de mesure de l'activité de la police ou de la pertinence des contrôles menés restant beaucoup trop vagues au regard des obstacles à surmonter pour parvenir à la constitution d'un tel fichier.

Il reste que ne pourrait être totalement exclu un usage à des fins d'enquêtes de police tant on a peine à imaginer que le juge judiciaire, dans le cadre d'une enquête pénale, renonce à utiliser un instrument aussi bien renseigné sur les allers et venues d'une partie de la population.

Concernant plus largement les conditions de mise en œuvre d'un tel dispositif, la première question à se poser serait de déterminer qui détiendrait ce fichier. Les autorités de police ? L'institution judiciaire ? Un tiers indépendant comme le Défenseur des droits ? Une institution dédiée à la recherche et aux travaux statistiques comme le préconisent certaines associations ?

Chacune de ces options présente des inconvénients, soit qu'elle manque à l'indépendance, soit que, dans les faits, elle se heurte à un problème de capacité matérielle de traitement.

A supposer qu'un accord soit trouvé sur le choix du détenteur de ce fichier, demeure également une série de questions fondamentales concernant les garanties indispensables qu'il conviendrait de mettre en place :

- **qui, concrètement, pourrait le consulter ?**
- **quelles traces seraient gardées de ces consultations ?**
- **comment la personne ayant fait l'objet d'une consultation d'information la concernant en serait informée ?**
- **pendant quelle durée ces informations pourraient-elles être conservées ?**
- **comment serait assurée et contrôlée la destruction (on pense au précédent des fichiers d'antécédents judiciaires « Stic » ou « Judex » pour lesquels le Défenseur des droits est régulièrement sollicité par des réclamants qui relèvent que ces fichiers comportent des informations qui auraient dû être effacées) ?**

A la lumière de ces considérations générales, il convient de souligner que les deux orientations envisagées renvoient elles-mêmes à deux situations très distinctes, notamment du point de vue juridique, selon que ces fichiers auraient ou non un caractère nominatif.

²³ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

3.4.3.1 – L’attestation enregistrée sous forme anonyme

A l’occasion d’un contrôle, l’auteur de celui-ci délivre à la personne contrôlée une attestation sur laquelle figurent, outre des informations relatives à l’identité et à la qualité de l’auteur du contrôle (matricule, grade, service), le nom de la personne contrôlée²⁴ ainsi que le motif, le lieu, la date et l’heure du contrôle.

L’auteur du contrôle, qui devrait prendre le temps de remplir ce document, conserverait un double de cette attestation *sur lequel ne figurerait pas le nom de la personne contrôlée.*

La personne contrôlée disposerait d’une attestation nominative précise dont la trace aurait été enregistrée. Elle disposerait ainsi d’un document fiable en cas de contestation.

Les informations enregistrées demeurerait anonymes pour les tiers, mais l’accumulation de données factuelles permettrait d’en assurer l’exploitation aux fins d’évaluation de l’action des forces de police/gendarmerie.

a) Objet.

L’objet de l’attestation est de permettre à la personne contrôlée de disposer d’un document nominatif lui permettant, en cas d’abus, de disposer d’une trace nominative. Les informations anonymes conservées par le contrôleur permettent un traitement statistique anonymisé.

b) Description.

L’auteur du contrôle dispose d’un carnet portant un numéro correspondant à son matricule avec des feuillets doubles. Il comporte une série de rubriques, comme dans les deux premières orientations.

Le premier feuillet, qui est remis à la personne contrôlée comporte l’intégralité des informations recueillies au cours du contrôle ; le second est conservé par le contrôleur mais ce document diffère notablement du premier en ce que n’y figure pas le nom de la personne contrôlée.

Les informations conservées par les services de police/gendarmerie ne comprendraient que le lieu du contrôle, l’heure, le motif et, le cas échéant, la mention de la pratique (ou non) d’une palpation de sécurité.

c) Contraintes.

Ont été précédemment évoquées les principales contraintes juridiques et techniques attachées à la création d’un tel fichier.

²⁴ Il est à noter que le collectif « Stop le contrôle au faciès » a également envisagé que figurent en outre des informations relatives à l’adresse de la personne contrôlée. Ces éléments seraient, selon le collectif, utiles pour analyser l’origine géographique de la personne contrôlée et apprécier les circonstances du contrôle (proche ou éloigné du domicile).

d) Effets.

La conservation des souches permettrait de comptabiliser de manière précise le nombre des contrôles, première information susceptible de constituer un indicateur exploitable. Par ailleurs, ces données offriraient l'opportunité d'avoir une approche géographique de la question. Enfin, l'analyse des motifs d'intervention et de contrôle pourrait également révéler des indices qualitatifs intéressants.

Si, en soi, il n'y aurait pas lieu de mettre en place un système de recueil de données statistiques complexes, resteraient entières les questions liées à sa gestion (qui recueillerait ces données ? pendant combien de temps seraient-elles conservées ?) et à son exploitation (par qui ? à quelles fins ?). Autant d'interrogations qui devraient faire l'objet d'une étude de la CNIL au regard du projet qui pourrait lui être soumis.

3.4.3.2 – L’attestation enregistrée sous forme nominative

A l’occasion d’un contrôle, l’auteur de celui-ci délivre à la personne contrôlée une attestation sur laquelle figurent les mêmes informations que dans le scénario précédent.

En revanche, la personne contrôlée et l’auteur du contrôle conserveraient chacun un exemplaire complet du même document, c’est-à-dire comportant le nom de la personne contrôlée.

a) Objet.

L’objet du formulaire résulte de la volonté d’évaluer le bien-fondé des contrôles, d’une part, et l’activité individuelle ou globale des forces de sécurité, d’autre part. Il ne s’agit plus seulement ici d’identifier l’auteur d’un contrôle mais de pouvoir établir précisément le profil du contrôlé et les circonstances précises dans lesquelles cet événement est survenu, indiquant notamment si est intervenue une palpation de sécurité.

b) Description.

A l’occasion d’un contrôle, son auteur remet un formulaire dûment rempli, comportant une série de rubriques devant toutes être renseignées.

c) Contraintes.

Au-delà des contraintes générales déjà évoquées, subsisterait la question de principe de l’établissement d’un fichier nominatif retraçant les contrôles d’identité.

Sans préjudice d’une analyse que, là encore, il reviendrait en tout état de cause à la CNIL d’effectuer, on peut, en premier lieu, s’interroger sur l’opportunité de créer un nouveau fichier de police susceptible d’enregistrer potentiellement des millions d’occurrences par an.

En second lieu, il convient de souligner qu’un tel fichier n’aurait d’utilité que s’il était correctement et abondamment renseigné. En effet, l’objectif d’évaluation des contrôles menés suppose que des informations très précises soient collationnées. Ainsi, alors même que serait écartée toute référence ethnique ou raciale, devrait nécessairement être enregistré un ensemble de données personnelles sensibles (âge, adresse). De plus, devraient également être précisées des informations propres aux circonstances du contrôle lui-même (date, heure, lieu). A ces données spécifiques serait enfin ajouté le motif du contrôle.

Avant une quelconque exploitation, ce matériau rassemblé constituerait une gigantesque base de données permettant de retracer la géolocalisation de milliers d’individus à un instant donné ou sur une période donnée.

Dès lors, on ne peut faire abstraction de la réaction de la population dans son ensemble qui se verrait désormais imposer un fichage systématique et intrusif lors de tout contrôle.

d) Effets.

Dans une perspective d'évaluation globale de l'activité policière, la constitution puis l'exploitation d'une telle base de données nominatives contribuerait, si l'on s'en réfère aux précédents étrangers, à faire baisser le nombre de contrôles, le nombre de personnes contrôlées et, parmi celles-ci le nombre (sinon la proportion) des personnes estimant (à tort ou à raison) avoir fait l'objet d'un contrôle discriminatoire.

Sur le plan qualitatif, un tel fichier permettrait par exemple, en fonctions des informations recensées, d'observer les lieux dans lesquels se déroulent le plus fréquemment des contrôles, les horaires privilégiés, les tranches d'âge les plus exposées à ce type de contrôle, etc ...

Sans doute le caractère nominatif offrirait-il la possibilité de mener certaines études patronymiques, dans des conditions encadrées, permettant d'approcher des résultats susceptibles de pouvoir être obtenus à partir d'un « fichier ethnique ». Dans tous les cas, les constats établis rencontreraient, malgré tout, les mêmes limites.

L'« origine » réelle ou supposée de la personne contrôlée n'est pas par elle-même une information utile s'agissant d'établir que le contrôle a été fondé sur un motif discriminatoire. Il est en effet indispensable de disposer d'informations établissant le contexte du contrôle. Sans quoi, l'on doit s'interroger sur la signification que l'on pourrait donner au fait que telle ou telle personne estime être « surcontrôlée » à raison de son origine si l'on ne dispose d'aucune donnée objective quant à la composition de la population susceptible de faire l'objet d'un contrôle au même endroit au même moment.

Dès lors, toute exploitation active de ce fichier supposerait la mobilisation de millions de données extrêmement précises dont on ne peut, en outre, mésestimer le risque qu'elles soient utilisées à des fins détournées de leur objet initial.

En revanche, il est vrai qu'un tel outil constituerait, pour une personne faisant l'objet de contrôles répétés, un instrument extrêmement efficace pour lui permettre d'établir la réalité de ceux-ci. De la même façon, l'agent mis en cause disposerait de l'ensemble des indications utiles pour justifier de son attitude.

Au final, à supposer qu'un consensus soit trouvé sur la finalité d'un tel dispositif, la principale interrogation qui demeurerait serait celle de la proportionnalité de ce dispositif au regard des effets escomptés.

CONCLUSION

L'examen des pratiques étrangères montre, s'il le fallait, que la question des contrôles d'identité n'épuise pas, loin s'en faut, celle de la qualité des relations entre les forces de sécurité et la population.

Cette dernière est en droit d'attendre des forces de sécurité régaliennes un comportement aussi exemplaire que possible. Celles-ci, qui ont la charge d'assurer la sécurité de tous dans des conditions difficiles et parfois au péril de leur vie, doivent être respectées et leurs missions comprises.

Comme on a tenté de l'exposer, la solution du « récépissé », y compris dans sa forme la plus aboutie (Royaume-Uni et États-Unis) ne règle pas au fond le problème des contrôles discriminatoires lorsqu'ils se produisent. En revanche, elle apparaît, par ses seuls effets mécaniques, comme une source de réduction du nombre des contrôles et, par suite, du nombre de contrôles abusifs.

Les personnes auditionnées par le Défenseur des droits ont toutes souligné que la « demande de sécurité » était forte. Or, pour accroître leur efficacité, les forces de l'ordre ont besoin du soutien de la population sans lequel la lutte contre la criminalité est moins efficace. On sait pourtant que ce soutien dépend lui-même de la confiance que la population porte aux représentants de l'ordre républicain.

Pourtant, les mêmes interlocuteurs ont chacun déploré la dégradation des rapports police / population et exprimé que des réponses de fond soient apportées à ce malaise.

Celles-ci passent par un nécessaire (r)établissement du dialogue. Il est indispensable de développer l'organisation de rencontres police-représentants des populations dans lequel les élus locaux doivent pleinement s'impliquer de façon à ce que les uns et les autres se connaissent mieux et s'informent mutuellement des problèmes rencontrés et des solutions attendues. De nombreuses initiatives ont été engagées avec un succès variable dans le cadre, par exemple, des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, des commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté ou des conseils de quartiers.

Si le Défenseur des droits exerce à l'égard des pouvoirs publics un pouvoir de recommandation et de proposition en matière de réforme législative ou réglementaire, il peut en outre apporter une contribution directe à l'engagement d'une nouvelle étape en vue de rétablir une indispensable compréhension mutuelle entre forces de l'ordre et population. Aussi, afin de relancer ce dialogue, et peut-être d'en faire évoluer les termes, le Défenseur des droits est disposé à organiser, au plan national, le cadre d'un dialogue permanent entre forces de sécurité et acteurs de la société civile (associations et élus en particulier) qui permettrait de recenser les bonnes pratiques et d'expérimenter de nouvelles pistes.

Ces démarches ne sauraient faire l'économie d'une adaptation de la formation.

En direction des associations, il serait souhaitable d'ouvrir des espaces de formation, tel que, par exemple, l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice qui leur permettent d'appréhender les problématiques de sécurité dans un contexte dépassionné

En direction des forces de l'ordre, il est également nécessaire d'adapter la formation initiale et continue dans la perspective d'une amélioration du discernement, de l'entretien de la capacité de dialogue, dans un souci de lutter contre les préjugés et les stéréotypes préjudiciables aux contacts avec certains publics.

Là également le défenseur des droits est prêt à apporter sa contribution à l'élaboration de programmes destinées aux forces de police et de gendarmerie et à renforcer sa présence pédagogique dans leurs centres de formation.

ANNEXES

- I. Auditions menées par le Défenseur des droits
- II. Sources écrites
- III. Compte-rendu intégral du séminaire "contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de polices étrangères" organisé par Le Défenseur des droits (8 octobre 2012, Maison du Barreau, Paris)
- IV. Documents

V. AUDITIONS MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Dans la cadre de son étude, le Défenseur des droits a reçu toute personne ayant émis le souhait de s'exprimer sur le sujet.

Auditions en France

Elus

Jean-Pierre Sueur, Président de la commission des lois du Sénat

Esther Benbassa, sénatrice (Val-de-Marne)

Bariza Khiari, sénatrice (Paris)

Yves Pozzo Di Borgo, sénateur (Paris)

François Rebsamen, sénateur (Côte d'or)

Malek Boutih, député (Essonne)

Razzi Hammadi, député (Seine-Saint-Denis)

Myriam El Khomri : Adjointe au Maire de Paris, chargée de la prévention et la sécurité

Ministres

M. Manuel Valls, Ministre de l'intérieur

M. François LAMY, Ministre délégué auprès de la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, chargé de la Ville

Administrations

Direction générale de la gendarmerie nationale et gendarmerie nationale

Direction générale de la police nationale

Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances

Syndicats de police

Alliance Police Nationale

SGP-FO Police

SNOP - syndicat cadres de la sécurité intérieure

Synergie Officiers

UNSA Police

Syndicat des commissaires de la police nationale

Syndicat indépendant des commissaires de police

Associations

Amnesty International France,
Collectif « Stop contrôles au faciès »
Conseil représentatif des associations noires de France
Human Rights Watch
Ligue des Droits de l'Homme
Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme
Open Society Justice Initiative
Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
SOS Racisme

Auteurs

Laurianne Deniaud et Thierry Marchal-Beck, auteurs de "*contrôles au faciès, comment y mettre fin*" (Editions *Les Petits matins*, 2012)

Auditions menées à l'étranger

Belgique

Emile DEJEHANSART, magistrat, membre du Comité permanent de contrôle des services de police à Bruxelles (Comité P)

Alain ETIENNE, commissaire divisionnaire de la police fédérale, directeur général adjoint du Comité P

Canada

Gaétan COUSINEAU, président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à Montréal

Claude SIMART, commissaire à la déontologie policière à Québec

Pierre GAGNE, président du comité de déontologie policière

André MARIN, Ombudsman de l'Ontario

Espagne

Bartolome Jose MARTINEZ GARCIA, secrétaire général du Defensor del Pueblo

Jose Francisco CANO DE LA VEGA, chef inspecteur de la police locale de Fuenlabrada

David Martin ABANADES, chef de l'unité de première intervention du service de police de Fuenlabrada et représentant du management de la diversité à la police locale de Fuenlabrada

Royaume Uni

Ted HENDERSON, chef du département des contrôles de police de la Metropolitan police de Londres

Nick GLYNN, inspecteur de police chargé du suivi des contrôles de police à Leicester

VI. SOURCES ECRITES

Bibliographie

Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) 2010 « Pour des pratiques de police plus efficaces, guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire ».

Amnesty International 2011 « Arrêtez le racisme, pas les gens – profilage ethnique et contrôle de l'immigration en Espagne ».

Amnesty International 302/2005 Bulletin d'information.

Code européen d'éthique de la police.

Commission nationale consultative des droits de l'Homme, 2010 « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ».

Conseil de l'Europe 2001 – Comité des ministres - Recommandations du Comité des ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) 2009.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) 2010

CRAN-CSA 2008 « Les minorités visibles et les contrôles d'identité »

David A.Harris, professeur de droit à l'université de Pittsburgh, Doyen associé pour le recherche « Stop and frisk practises in the US : where are we now ?” Paper for UK/USA roundtable on current debates, research agendas, and strategies to address racial disparities in police-initiated stops, OSF/John Jay College of criminal college august 10-11 2011

European Commission against racism and intolerance (ECRI) rapport sur la France 2010.

Groupe d'information et de soutien des immigrés « Contrôles d'identité et interpellations d'étrangers » 3^{ème} édition 2012.

Human rights watch 2012 « la base de l'humiliation » les contrôles d'identité abusifs en France.

Ligue des droits de l'Homme « Commission d'enquête sur le comportement des policiers à Châtenay-Malabry, Poissy et Paris XXème (affaires intervenues entre novembre et décembre 2001).

Ombudsman de l'Ontario André Marin 2012 « Police stops and recent related developments in Ontario » (document personnel)

Open Society initiative 2009 « Police et minorités visibles : « les contrôles d'identité à Paris ».

Open society initiative 2009 « Faire face au profilage ethnique par la police ».

Sénat, direction de l'initiative parlementaire et des délégations – Note sur les systèmes d'attestations des contrôles d'identité 2011.

Thierry Marchal-Beck et Laurianne Deniaud : « contrôles au faciès : comment en finir ? »

Sites Internet consultés²⁵ :

http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/PROFILE_EHRC_UK.pdf

http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/raceinbritain/ehrc_stop_and_search_report.pdf

<http://www.senate.be/www/?MIval=/dossier&LEG=5&NR=1580&LANG=fr>

<http://www.welt.de/politik/deutschland/article13506009/Polizisten-muessen-ab-sofort-Name-oder-Nummer-tragen.html>

<http://www.tagesspiegel.de/berlin/namensschilder-fuer-polizisten-beihitze-duerfen-die-beamten-anonym-bleiben/6851874.html>

<http://www.sueddeutsche.de/politik/kennzeichnungspflicht-fuer-polizisten-demonstranten-gefaehrlich-gefaehrlich-1.1326431>

<http://www.derwesten.de/politik/polizisten-wollen-im-einsatz-keine-nummern-tragen-id6847570.html>

<http://www.police.hu/euseren/hungpolice/identisigns>

<http://www.judiciary.senate.gov/pdf/12-4-17HarrisTestimony.pdf>

<http://edition.cnn.com/2012/06/25/publics/scotus-arizona-law/index.html>

http://www.aclu.org/files/pdfs/humanrights/cerd_finalreport.pdf

<http://edition.cnn.com/2012/06/25/politics/scotus-arizona-law/index.html>

<http://www.nyclu.org/issues/racial-justice/stop-and-frisk-practices>

http://www.nyclu.org/files/publications/NYCLU_2011_Stop-and-Frisk_Report.pdf

<http://stopandfrisk.org/>

²⁵ En sus de ceux évoqués dans le corps du rapport.

http://www.cincinnati-oh.gov/police/downloads/police_pdf7037.pdf

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG914.pdf

<http://philadelphia.cbslocal.com/2011/06/21/philadelphia-reaches-settlement-in-stop-and-frisk-lawsuit/>

<http://www.public.asu.edu/~etcamach/AMSSI/reports/copsnstops.pdf>

<http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-promotion-de-legalite/progresser-vers-legalite>

http://www.aclu.org/pdfs/humanrights/cerd_finalreport.pdf

<http://www.earthpoint.us/StatePlane.aspx>

www.gestionpolicialdiversidad.org

http://www.nyc.gov/html/nypd/html/analysis_and_planning/stop_question_and_frisk_report.shtml

<http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf>

http://www.leg.state.nv.us/71st/bills/AB/AB500_EN.pdf

<http://www.aele.org/coloprofile.html>

