

**gisti,** groupe  
d'information  
et de soutien  
des immigrés

**Graines**  
DE France



Ligue des droits de l'Homme



 **OPEN SOCIETY**  
JUSTICE INITIATIVE



**Syndicat**   
de la **Magistrature**

### **Propositions pour la mise en œuvre de l'engagement n°30**

Le nouveau gouvernement s'est engagé à lutter contre « les contrôles d'identité au faciès » et à améliorer les relations entre les citoyens et la police, reprenant ainsi un engagement de campagne de François Hollande.

Cet engagement doit être respecté.

Depuis le rapport Guichard de 1976 jusqu'au rapport de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) sur la Seine-Saint-Denis de 2007, l'éloignement progressif entre police et population n'a cessé d'être mis en avant. Aujourd'hui, la situation est par endroits très dégradée avec des conséquences négatives sur les citoyens, les services de police et de gendarmerie, et finalement la sécurité de tous.

Les fonctionnaires de police et de gendarmerie souffrent de la dégradation de cette relation. Leurs conditions de travail sont extrêmement détériorées par le stress permanent et le danger, parfois mortel, engendré par des situations trop souvent conflictuelles. Les policiers en première ligne sont par ailleurs souvent les plus jeunes et les moins expérimentés, nommés en première affectation dans des quartiers difficiles.

De multiples causes sont évoquées pour expliquer la situation actuelle : un manque de transparence sur l'exercice de leurs fonctions, des services de police et de gendarmerie qui ne rendent pas de comptes aux citoyens, l'éloignement d'avec la population et une politique de sécurité axée essentiellement sur la répression.

Le contrôle d'identité, perçu comme injustifié et qui pose problème de façon récurrente - comme l'ont montré certains événements violents survenus sur le territoire ces dernières années - est sans aucun doute l'une des principales causes de la dégradation de la relation entre les citoyens et la police. Selon une enquête réalisée en 2010 par l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) sur un échantillon de 21 000 personnes, le manque de confiance dans la police atteint 54 % chez les

personnes ayant fait l'objet de multiples contrôles, contre 25 % chez celles n'ayant pas été contrôlées.

En effet, la multiplicité des contrôles, la plupart du temps effectués sans critères précis, favorise des violations graves et répétées des droits fondamentaux, comme la liberté de circulation, la protection contre l'arbitraire, la protection de la vie privée et la non-discrimination. C'est particulièrement le cas des contrôles apparaissant comme uniquement fondés sur l'apparence. Ces pratiques ont été mises en lumière par de nombreux témoignages et rapports rendus publics ces dernières années, sans qu'aucune mesure efficace n'ait jamais été prise pour y mettre un terme.

La police et la gendarmerie doivent être perçues comme des institutions protectrices des libertés publiques et de la sécurité de la population. La réforme des pratiques abusives en matière de contrôle d'identité y contribuera significativement.

Acteurs de la société civile et experts, nous appelons à la mise en oeuvre des mesures clés détaillées ci-dessous, que nous jugeons indispensables pour prévenir et répondre aux dérives liées aux contrôles d'identité.

## **1 / L'encadrement juridique des contrôles d'identité – Réformer l'article 78-2 du Code de procédure pénale (CPP)**

La lutte contre ces dérives passe nécessairement par la limitation du champ des contrôles d'identité aux stricts impératifs de sécurité publique : prévention et lutte contre la délinquance.

Cet objectif se satisfait pleinement des conditions exigées par l'article 78-2 alinéa 1, à savoir l'existence de « raisons plausibles de soupçonner » que la personne contrôlée « a commis ou tenté de commettre une infraction, se prépare à commettre un crime ou un délit, est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ou fait l'objet de recherches ordonnées par l'autorité judiciaire ».

On peut donc sereinement envisager la suppression de l'alinéa 2, permettant des contrôles d'identité effectués sur réquisition du procureur de la République, sans mettre en danger la sécurité de nos concitoyens.

Cependant, si ce pouvoir exceptionnel était maintenu, il ne pourrait être exercé qu'en cas de stricte nécessité et en présence d'un soupçon raisonnable, conformément aux motifs des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* et *Berktaç c/ Turquie*. C'est à dire que l'agent devrait justifier de l'existence d'une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que la personne contrôlée a commis une infraction précisée dans la réquisition, se prépare à commettre une telle infraction ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à la recherche en cours. Dans cette même hypothèse, il conviendrait par ailleurs d'augmenter la transparence de ce type de contrôle, en autorisant la consultation des réquisitions sur demande pour permettre une évaluation de la mise en oeuvre de ce dispositif. Un audit régulier et indépendant de l'utilisation de ces pouvoirs, présenté à l'Assemblée Nationale devrait aussi être prévu par la loi.

Les contrôles d'identité administratifs, dits « préventifs », de l'alinéa 3 – qui servent souvent d'alibi à l'arbitraire des services de police autorisés à contrôler l'identité d'une personne au vague motif de

« prévenir une atteinte à l'ordre public » et ce, quel que soit le comportement de celle-ci – ne peuvent être maintenus.

S'agissant des contrôles d'identité dits « Schengen » de l'alinéa 4 – dispositions qui font également l'impasse sur le comportement de la personne comme élément déclencheur du contrôle – leur suppression s'impose d'autant plus que leur régularité reste contestable au regard de la jurisprudence européenne (cf. arrêt rendu le 22 juin 2010 par la Cour de Justice de l'Union Européenne - A. Melki et S. Abdeli).

L'article L.611-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui autorise les vérifications de titre de séjour sur tout le territoire français à l'occasion d'un contrôle d'identité ou non - incompatible avec la liberté de circulation - a été déclaré contraire au droit de l'Union européenne par la Cour de cassation dans un arrêt du 6 juin 2012 La suppression de ces dispositions s'impose également.

Le texte revisité devra en outre prévoir expressément l'interdiction de toute discrimination de quelque nature qu'elle soit dans l'exercice de ces contrôles.

Pour autant, il reste nécessaire de s'assurer que chaque contrôle repose sur des motifs objectifs et individualisés. Le respect de cette exigence, dans la pratique quotidienne des services de police, suppose une formation appropriée, des rappels réguliers par voie d'instructions et sa vérification par la hiérarchie. Il est enfin primordial que les contrôles d'identité cessent d'être un « point aveugle » de l'activité policière et qu'une trace matérielle subsiste à la suite de chacun d'entre eux, comme expliqué ci-après.

## **2 / Encadrer juridiquement la pratique des palpations de sécurité**

Il est nécessaire de limiter de manière explicite par voie législative les pouvoirs conférés aux forces de l'ordre pour procéder à des contrôles physiques tels que des palpations. La réforme de l'article 78-2 du Code de procédure pénale pour mieux encadrer les contrôles d'identité offre une réelle opportunité de mettre en place un cadre juridique clair en la matière ; il ne devrait ainsi être possible de procéder à une palpation de sécurité qu'en cas d'indice permettant de soupçonner que la personne est en possession d'objets prohibés, de nature à mettre en danger la sécurité de l'agent.

A fortiori, lorsque des contrôles d'identité visent les enfants, les palpations et fouilles de sacs ne devraient être pratiquées qu'en cas d'absolue nécessité et dans le respect des critères précédemment définis.

## **3 / Remettre un récépissé : une garantie pour la personne contrôlée et pour le policier**

La loi doit prévoir que, lors de chaque contrôle d'identité, les agents remplissent un formulaire, dont un volet est remis à la personne contrôlée et un volet est conservé par le service de police. Un numéro unique sera indiqué sur chaque formulaire, qui permettra de faire le lien entre l'exemplaire conservé par la personne contrôlée et celui conservé par l'agent. Ce document doit être conçu de manière à ne pas permettre le fichage des personnes contrôlées ; c'est pourquoi les deux volets ne doivent pas comporter les mêmes informations.

Les informations suivantes devront figurer à la fois sur le volet conservé par l'agent et sur celui délivré à la personne contrôlée :

- le numéro de matricule de l'agent qui a effectué le contrôle ;
- l'heure, la date et le lieu du contrôle, son fondement juridique, ses motifs (pourquoi l'agent a sélectionné cette personne en particulier), et ses suites (aucune, amende, interpellation, avertissement, etc.), des mentions sur d'éventuelles situations plus spécifiques (par exemple le contrôle de personnes en groupe, un incident particulier, etc.), et la pratique éventuelle d'une palpation et sa justification ;

Les informations suivantes apparaîtront uniquement sur le volet remis à la personne contrôlée :

- son état-civil et son adresse ;
- la mention des recours possibles devant l'Inspection Générale des Services (IGS), l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN), le Défenseur des droits ou les tribunaux.

Une telle version du formulaire ne risquerait pas de violer les normes sur la protection des données privées ou sensibles, édictées et contrôlées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Toutes les données en possession de la police devront être envoyées à un organisme indépendant pour analyse et mises à disposition à des fins de recherche scientifique.

Cette mesure devra faire l'objet d'une mise en place progressive dans le cadre d'une expérimentation dans quelques sites pilotes conformément à l'art. 37-1 de la Constitution et accompagnée d'une évaluation incluant des experts indépendants, avant sa généralisation progressive à tout le territoire. Cette approche permettrait de perfectionner le dispositif et d'obtenir une meilleure compréhension de son intérêt par les policiers.<sup>1</sup>

Afin de contribuer à réduire la fréquence des pratiques discriminatoires et améliorer l'efficacité des contrôles de police, des mesures d'accompagnement de cette réforme sont indispensables :

- la mise en commun et la mise en débat des données issues des contrôles avec des représentants des résidents et des représentants associatifs locaux lors de réunions de consultation sur les pratiques des contrôles et les problèmes locaux de sécurité [voir paragraphe 4/ ci-dessous] ;
- un accompagnement, une supervision et un suivi des contrôles par la hiérarchie. Les données des formulaires permettront à l'encadrement d'analyser les pratiques en matière de contrôles d'identité et de mettre en place des mesures correctives si nécessaire ;

---

<sup>1</sup> Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, une phase d'expérimentation peut être prévue par la loi en matière pénale. L'article 37-1 de la Constitution dispose en effet désormais que "la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental".

Deux expérimentations en matière pénale sont à signaler à ce jour (à notre connaissance) :

- en matière de violences conjugales (dispositif anti-rapprochement entre l'auteur et la victime) ;
- concernant l'introduction de "citoyens-asseurs" dans les tribunaux correctionnels.

Dans les deux cas, c'est la loi qui a prévu une phase d'expérimentation.

- une formation adaptée [voir paragraphe 5/ ci-dessous] ;
- des campagnes de sensibilisation des populations locales sur l'intérêt de l'enregistrement des contrôles.

#### **4 / Organiser un dialogue entre police et population sur la pratique des contrôles d'identité**

Pour la réussite d'une réforme des contrôles d'identité, il est indispensable d'organiser des rencontres régulières entre citoyens/habitants, policiers/gendarmes et élus pour discuter des questions locales de sécurité, et notamment des pratiques qui mettent en contact les forces de l'ordre et la population. Ces discussions devront être alimentées par des données quantitatives et qualitatives permettant de mieux cerner les pratiques policières, telles que les données issues des formulaires de contrôle. Des efforts devront être faits pour encourager la participation de personnes de milieux, de sexe et d'âge aussi diversifiés que possible, appartenant à différents groupes ethniques ou religieux, à des groupes d'intérêt local, ou à des associations de quartier. La participation doit se faire selon des procédures ouvertes et inclusives. Les représentants des forces de l'ordre devront être majoritairement des policiers et gendarmes de terrain et des cadres en contact direct avec les habitants. Ces réunions devront se tenir régulièrement, avoir lieu dans des conditions mettant tous les participants à l'aise pour un véritable échange et être valorisées par l'institution policière. Cette démarche pourra être complémentaire des Conseils Locaux de Sécurité et de la Prévention de la Délinquance (CLSPD) et, le cas échéant, inclure les acteurs des CLSPD. Elle pourrait aussi s'inscrire dans les dispositifs de « Gestion urbaine de proximité » (GUP) existants. Ces consultations sont importantes pour améliorer la relation citoyens/police et pour une meilleure analyse et réponse des services de police aux problèmes de sécurité des citoyens.

#### **5 / Renforcer la formation des policiers**

La formation initiale et continue des fonctionnaires de police doit être largement renforcée et permettre la mise en pratique des règles déontologiques dans l'accomplissement des tâches quotidiennes.

Elle devrait traiter de ce qui constitue un contrôle d'identité, de la façon de le conduire et de l'impact sur les individus et les populations des expériences de contrôles perçues comme illégitimes. Les conditions légales du contrôle, de la palpation ou de la fouille devraient être enseignées avec des mises en situation permettant de comprendre leur application à des situations pratiques. Cette formation devrait amener les agents à réfléchir sur les objectifs des contrôles d'identité et à en user avec discernement.

En ce qui concerne l'introduction des formulaires de contrôle, les agents devront être sensibilisés et formés à tous les niveaux de la hiérarchie sur les objectifs et l'utilisation de ces formulaires et sur leurs avantages pour le travail au quotidien.

## **6 / Modifier les critères d'évaluation et de promotion des policiers**

Un autre élément à prendre en compte dans une réforme des contrôles d'identité concerne les critères d'évaluation et de promotion des policiers. Ces critères devraient prendre en compte le respect de la déontologie et la capacité à créer du lien social et ne plus être principalement fondés sur des objectifs chiffrés. La mise en place d'outils permettant plus de transparence vis-à-vis des citoyens, tels que des formulaires de contrôle, pourra utilement contribuer à ces objectifs de restauration de lien social. Il faut également limiter l'actuelle rotation trop rapide des personnels en encourageant des policiers expérimentés à rester dans des quartiers populaires, grâce à des conditions humaines et matérielles incitatives. Aujourd'hui, les policiers qui sont affectés sur ces territoires sont jeunes, inexpérimentés, souvent fraîchement diplômés et insuffisamment formés et encadrés pour remplir correctement leurs missions. En outre, ils ne restent pas suffisamment longtemps dans leur première affectation pour pouvoir se familiariser avec les différentes composantes de la population.

### ***Conclusion***

La mise en place effective de ces réformes nécessite la compréhension, l'engagement et l'action volontariste de la police et de la gendarmerie. Il est essentiel que l'encadrement et la hiérarchie de ces institutions jouent pleinement leur rôle en veillant à ce que les prérogatives policières soient utilisées de manière juste et efficace et que les contrôles ciblent bien le comportement plutôt que l'apparence physique. Nous avons conscience des défis à relever et des sensibilités qui existent concernant des réformes impliquant des changements majeurs dans la manière dont la police fonctionne. L'élaboration et la mise en œuvre de ces réformes doivent inclure pleinement des représentants des forces de l'ordre ainsi que d'autres acteurs directement concernés (magistrats, avocats, élus, associations, experts...) et évaluer leur impact sur le travail et l'accomplissement des missions fondamentales de la police et des gendarmes. Nous sommes convaincus que ces réformes pourront améliorer à la fois l'efficacité des forces de l'ordre et les relations entre la police, les gendarmes et la population.

### **Signataires :**

GISTI  
Graines de France  
Human Rights Watch  
Ligue des Droits de l'Homme  
Maison pour un Développement Solidaire  
Open Society Justice Initiative  
Syndicat des Avocats de France  
Syndicat de la Magistrature