

N° 454836 – AMNESTY INTERNATIONAL et autres**Assemblée du contentieux****Séance du 29 septembre 2023****Lecture du 11 octobre 2023****CONCLUSIONS****Mme Esther de MOUSTIER, Rapporteuse publique**

Parmi les mutations profondes qu'a connues l'office du juge de l'excès de pouvoir ces dernières années, sous l'effet de la « fièvre modernisatrice » que certains à ce pupitre vous ont prêtée¹, l'une d'elles s'est faite à plus bas bruit, dans des contentieux dont les enjeux politiques ont quelque peu éclipsé la portée jurisprudentielle de vos décisions. Elle concerne le développement progressif d'une voie contentieuse visant à obtenir de l'administration qu'elle prenne toutes les « mesures nécessaires » ou « utiles » permettant qu'elle se conforme à une obligation légale, voie contentieuse « *particulièrement attractive pour les justiciables justifiant d'un intérêt à agir puisqu'elle leur permet de peser de manière « systémique », à peu de frais et à travers le pouvoir d'injonction du juge, sur l'orientation d'une politique publique ou le fonctionnement d'un service public* »². Ainsi que le soulignaient les commentateurs de votre jurisprudence dans une récente chronique, cette dynamique participe « *à transformer l'office classique du juge de l'excès de pouvoir, lequel est moins amené à apprécier la légalité d'un acte qu'à apprécier l'efficacité d'un service ou d'une politique publique à l'aune d'obligations légales, troquant ainsi pour un temps sa traditionnelle « gomme » pour chausser, de manière plus novatrice, « les lunettes » de l'évaluateur le temps de l'instance juridictionnelle* ». Relevant l'ampleur de cette évolution et l'attractivité de ce nouvel instrument contentieux, ils gageaient que le Conseil d'Etat viendrait encore préciser et encadrer l'office du juge saisi d'un tel recours³. Nous y voici.

Ainsi, à côté du recours pour excès de pouvoir classique, « *procès fait à un acte* », selon la formule célèbre de Laferrière, s'est peu à peu développé un autre type de recours, que la doctrine a pu qualifier de « *recours pour excès de pouvoir injonction* » ou « *REP-injonction* »⁴,

¹ V. conclusions d'Aurélie Bretonneau sur la décision CE, Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, au Recueil

² T... Janicot, Réda Wadjinny-Green, *Le droit à la réunification familiale du réfugié*, AJDA 2022 p. 2468

³ Ibid.

et qui, critiquant l'inaction ou l'insuffisance de l'action de l'administration, vise avant tout à la contraindre, par le prononcé d'injonctions, à plus d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ces recours systémiques, dont les procès climatiques et environnementaux sont une illustration particulièrement remarquable, vous invitent notamment à repenser l'articulation entre les rôles respectifs du juge et de l'administration, tout en veillant à répondre au mieux aux attentes légitimes des justiciables, sans excéder les limites de votre propre légitimité ni compromettre l'action publique.

Si ces contentieux ont jusqu'à présent pris la forme de recours pour excès de pouvoir, le plein contentieux de la responsabilité peut aussi donner prise à la contestation des carences de l'administration. C'est ce qu'illustre la présente action de groupe, introduite par plusieurs associations menées par Amnesty international, afin de faire cesser le manquement allégué de l'Etat résultant de son inaction en matière de prévention des contrôles d'identité discriminatoires effectués par les forces de l'ordre, introduite sur le fondement de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. En instaurant une action de groupe pour connaître des situations dans lesquelles plusieurs personnes placées dans une situation similaire subissent un dommage causé par une personne publique, ayant pour cause commune un manquement de même nature, la loi a expressément prévu qu'une telle action puisse tendre non seulement à la réparation des préjudices subis, par le versement d'une indemnité, mais aussi à la prévention de la répétition de ce préjudice, par la cessation du manquement qui en est la cause⁵.

La présente requête vous invite à préciser la portée de l'office du juge administratif saisi d'actions en inaction systémique, dans le cadre procédural particulier de l'action de groupe, dont vous n'avez jusqu'à présent pas eu à connaître. Elle vous conduira ensuite à vous prononcer sur la question sensible de l'existence d'une carence systémique de l'Etat dans la prévention de contrôles d'identité, effectués en application des dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale, présentant un caractère discriminatoire.

1. Avant d'examiner successivement les trois raisons qui ont motivé l'inscription de cette affaire devant votre Assemblée, soit les spécificités procédurales de l'action de groupe, les contours de votre office dans le cadre d'actions en carence systémique de l'administration et la délicate question de fond qui vous est soumise, **il vous faudra brièvement vous pencher sur votre compétence et la recevabilité des interventions présentées au soutien de la requête.**

1.1. En défense, les ministres de la justice et de l'intérieur opposent une première fin de non-recevoir tirée de **l'incompétence de la juridiction administrative** pour connaître de la présente action de groupe, l'autorité judiciaire étant exclusivement compétente, en application de l'article 78-1 du code de procédure pénale, pour connaître des contrôles d'identité effectués par les autorités de police. A ce titre, le juge judiciaire est compétent pour réparer,

⁴ Alice Perrin, « Le REP-injonction », AJDA 2023 p. 596

⁵ V. Xavier Domino, Innovations : la médiation et l'action collective en droit administratif, RFDA 2017 p.19

sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire⁶, le préjudice résultant d'un contrôle d'identité discriminatoire⁷.

Cependant, la présente action de groupe n'a pas pour objet d'engager la responsabilité de l'Etat à raison d'une série de contrôles individuels regardés comme discriminatoires et à sanctionner la faute ainsi commise par l'Etat du fait de ses agents. Elle vise, plus largement, à faire constater le manquement commis par l'Etat, en tant que responsable du service public de la justice, à n'avoir pas adopté de mesures suffisantes en vue de prévenir la survenance de tels contrôles discriminatoires. La possibilité d'engager devant le juge judiciaire la responsabilité de l'Etat, du fait de ses agents, à raison des modalités de mise en œuvre des contrôles d'identité n'exclut pas que puisse également être recherchée, devant le juge administratif, sa responsabilité à raison des insuffisances du régime encadrant ces contrôles. Votre jurisprudence a ainsi expressément admis un concours de responsabilités pouvant être recherchées devant les juges administratif et judiciaire pour un même préjudice mais à raison de manquements d'origine différente, par exemple à raison respectivement de la carence fautive de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante et du manquement de l'employeur à son obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité (CE, Assemblée, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts T...*, n° 241152, au Recueil).

Dans ce cadre, selon la règle de partage des compétences consacrée par la décision du Tribunal des conflits du 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*⁸, si le contentieux du fonctionnement du service public de la justice judiciaire incombe au juge judiciaire, le contentieux de l'organisation de ce service relève du juge administratif⁹.

Vous pourrez donc admettre votre compétence pour connaître des dysfonctionnements dans l'organisation du service public de la justice dans la prévention des contrôles d'identité discriminatoires, en tant du moins que sont en cause des dysfonctionnements imputables aux autorités exerçant le pouvoir exécutif, nous y reviendrons.

1.2. Vous pourrez aussi admettre **les interventions** du Conseil national des Barreaux, dès lors que la requête met notamment en cause l'absence de traçabilité des contrôles d'identité, qui affecte les modalités d'établissement de la preuve, donc les règles de procédure contentieuse¹⁰, ainsi que du Syndicat de la magistrature, puisque la requête porte en partie sur les conditions d'exercice par les magistrats de leur mission de contrôle des contrôles d'identité¹¹. De même,

⁶ « L'Etat est obligé de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice »

⁷ v. pour une condamnation de l'Etat pour faute lourde sur ce fondement : Cass. 1ère civ. 9 novembre 2016, n° 15-25.873, au Bull.

⁸ TC, 27 novembre 1952, Officiers ministériels de Cayenne (ou préfet de la Guyane), n° 01420, A

⁹ V. pour une application récente, s'agissant de l'installation des boxes destinés à accueillir les prévenus retenus sous escorte TC 8 février 2021, *Syndicat des avocats de France*, n° 4202, au Recueil

¹⁰ V. pour un précédent, CE, 26 avril 2006, *SAF*, n° 273757, au Recueil sur un autre point

¹¹ V. not., CE, 3 juin 2009, *Cimade*, n° 321841, aux tables sur un autre point

au vu de son objet social¹², l'association « Observatoire pour les droits des citoyens itinérants » justifie d'un intérêt pour intervenir au soutien des requérantes.

En revanche, vous ne pourrez admettre l'intervention de Mme Tendayi, rapporteuse spéciale des Nations-Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. L'objet de son mandat lui confère certes indéniablement un intérêt pour agir dans la présente instance, et le cas échéant pour présenter des observations en qualité d'*amicus curiae*, sur invitation de la juridiction. Toutefois, vous exigez d'un intervenant qu'il ait également qualité pour agir en justice¹³ et en l'espèce, les résolutions du Conseil des droits de l'Homme des Nations-Unies¹⁴ définissant sa mission et ses pouvoirs ne lui confèrent pas la capacité d'ester en justice.

2. Nous en venons au cadre procédural dans lequel se sont inscrites les associations requérantes, encore inédit dans votre jurisprudence. Plutôt que de vous saisir d'un recours pour excès de pouvoir, assorti de demandes d'injonction, contre la décision de refus du ministre d'adopter les mesures nécessaires pour prévenir les contrôles d'identité discriminatoires, les associations vous saisissent d'une action de groupe, sur le fondement de l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative, voie procédurale qui présente selon elles le double avantage, d'une part, de permettre de saisir, au-delà des situations individuelles pouvant faire l'objet de contentieux sériels, des situations collectives démontrant un manquement de l'Etat, d'autre part, de conférer au juge des pouvoirs d'injonction plus puissants que ceux dont il dispose en excès de pouvoir.

2.1. En France, tant le droit civil que le droit administratif, refusant le principe d'une action populaire, exigent un intérêt personnel à l'action sous réserve de tempéraments circonscrits¹⁵. Envisagée à de nombreuses reprises par le législateur, l'action de groupe, vous le savez, n'a donc été introduite que tardivement, d'abord en matière de consommation seulement, par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite loi Hamon. La loi de 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle l'a étendue à d'autres matières et a créé un cadre légal commun aux différentes actions de groupe. Elle a ainsi ouvert la possibilité d'introduire de telles actions devant le juge administratif, conformément notamment aux conclusions du rapport publié par le Conseil d'État en 2009 sur *L'action collective en droit administratif*¹⁶, qui préconisaient l'ouverture d'une action de groupe dans le domaine du droit administratif pour mieux traiter les contentieux sériels, tant pour la réparation de préjudices que pour la reconnaissance de droits individuels.

¹² Lequel est « la défense des droits des citoyens itinérants » et de « mettre fin aux pratiques abusives et discriminatoires les concernant »

¹³ CE, 13 février 1980, *Ville de Chamonix Mont-Blanc*, n° 98277, aux tables

¹⁴ résolutions du Conseil des droits de l'homme A/HRC/RES/7/34 et A/HRC/RES/43/36

¹⁵ Voir étude d'impact du projet de loi de modernisation pour la justice du XXI^e siècle, pp. 145 et s.

¹⁶ Philippe Béval, Laurence Helmlinger, Patrick Mindu, Anne Courreges, Alain Levasseur, et al.. *L'action collective en droit administratif : Groupe de travail interne au Conseil d'État*, 2009, 44 p.

Une action de groupe peut désormais être introduite en matière de consommation, d'environnement, de santé ou de protection des données à caractère personnel, et dans les domaines de la lutte contre les discriminations, avec une procédure spéciale pour les discriminations imputables à un employeur. Tandis que les dispositions de la loi de 2016 sur l'action de groupe n'ont à notre connaissance à ce jour donné lieu, devant le juge administratif comme le juge judiciaire, qu'à des décisions d'irrecevabilité, toutes en matière de discriminations, dans deux affaires jugées par le tribunal administratif de Lyon¹⁷ et une affaire Safran jugée par le tribunal judiciaire de Paris¹⁸, une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 8 mars dernier et en cours d'examen devant le Sénat envisage d'étendre leur champ d'application à tous les droits subjectifs.

L'action de groupe se définit comme une voie de droit permettant à une ou plusieurs personnes d'exercer une action en justice au bénéfice d'un groupe de personnes non identifiées, sans avoir reçu un mandat de leur part au préalable¹⁹. Elle est distincte de l'action en reconnaissance de droits individuels en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt prévue par les articles L. 77-12-1 et suivants du CJA, et peut poursuivre une visée simplement réparatrice, en vue d'obtenir l'indemnisation des préjudices générés par les dommages causés par un même manquement de la personne publique, ou une visée correctrice²⁰, en vue d'obtenir la cessation du manquement à l'origine du dommage subi par les personnes concernées, ces finalités n'étant pas exclusives l'une de l'autre. Dans le premier cas, le juge procède en deux temps, en statuant d'abord sur la responsabilité du défendeur à l'égard du groupe de personnes qu'il doit définir et les préjudices susceptibles d'être réparés, et dans un second temps seulement, sur la réparation individuelle ou collective de ces préjudices.

2.2. Quelle que soit la finalité poursuivie par l'action de groupe devant le juge administratif, **ce contentieux, par nature subjectif, relève du plein contentieux de la responsabilité**. Il ne vise pas à constater l'illégalité objective d'une situation mais à réparer un préjudice subi par un groupe de personnes ou à éviter sa réitération présente ou future en faisant cesser le comportement fautif qui en est la cause, le constat de l'illégalité du comportement de la personne publique en cause ne revêtant alors qu'un caractère subsidiaire. Il n'a en effet pas tant pour objet de rétablir la légalité, par l'annulation d'une décision administrative, que de rétablir une situation non préjudiciable à un groupe d'individus, en reconnaissant à leur profit l'existence de droits subjectifs ou celle d'une obligation à la charge de l'administration, le

¹⁷ TA Lyon, *UFAP*, 7 juillet 2023, n° 2109126, au motif que la discrimination invoquée n'entraîne pas dans le champ de la loi du 27 mai 2008 ; et CAA de Lyon, 15 juillet 2021, *Syndicat de personnel d'encadrement de la ville de Lyon*, n° 19LY02440, C+, au motif que le fait générateur du manquement invoqué était antérieur à l'entrée en vigueur de la loi de 2016

¹⁸ La CGT métallurgie ayant été déboutée par un jugement du tribunal judiciaire de Paris du 15 décembre 2020 au motif que le fait générateur du manquement invoqué était antérieur à l'entrée en vigueur de la loi de 2016

¹⁹ Voir étude d'impact du projet de loi de modernisation pour la justice du XXI^e siècle, p. 142

²⁰ Conformément aux préconisations de la Commission européenne en 2013 dans sa recommandation 2013/396/UE du 11 juin 2013

juge ne pouvant statuer sur la légalité du comportement critiqué en l'absence de dommage subi par un ensemble de personnes placées dans une situation similaire.

Il ne s'agit ainsi ni plus ni moins que d'obtenir pour un groupe de personnes ce que votre jurisprudence en matière de responsabilité de la puissance publique permet d'obtenir à une échelle individuelle. Vous jugez en effet depuis une décision du 27 juillet 2015, *M. B...*²¹, et une décision de section du 6 décembre 2019, *Monte Carlo Hill*²², que, lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique dont il constate la persistance, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets. Tout au plus l'action de groupe permet-elle, à la différence des litiges individuels²³, de demander la cessation du manquement même en l'absence de conclusions indemnitaires.

A cet égard, contrairement à ce que font valoir les associations requérantes, nous ne croyons pas que l'action de groupe change fondamentalement la nature du contentieux en cause. En permettant d'exercer à une échelle collective des droits déjà reconnus à une échelle individuelle, donc de saisir dans une même instance une multiplicité de cas individuels, elle facilite certes l'appréhension de situations collectives constitutives de manquements et l'administration de la preuve de tels manquements, en particulier en matière de discriminations. Elle n'en demeure pas moins **une action sérielle visant à faciliter le traitement procédural de litiges individuels**, et n'a pas pour objet de modifier les règles de fond du droit de la responsabilité, ainsi qu'il ressort clairement de l'étude d'impact du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle²⁴.

En témoigne en particulier le fait que, refusant d'ouvrir par l'action de groupe une « action populaire », le législateur en a subordonné la recevabilité à la présentation par le demandeur de « cas individuels ».

En effet, la loi introduit une exception substantielle à l'adage, qui sous-tend le contentieux administratif et plus encore celui de la responsabilité administrative, selon lequel « nul ne plaide par procureur »²⁵, en permettant à des associations – dont la loi précise les

²¹ n° 367484, au Recueil

²² Section du 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*, n° 417167, au Recueil, en matière de responsabilité sans faute du fait de travaux ou d'ouvrages publics

²³ V. CE, 12 avril 2022, *Société La Closerie*, n° 458176, au Recueil

²⁴ V. not. Etude d'impact, p. 161 « *Si l'action de groupe constitue un changement d'état d'esprit notamment eu égard au fait qu'il généralise l'approche groupée de l'accès au juge et qu'il change donc l'esprit même de la procédure civile et de l'action en justice qui ont été conçues sur une base individualiste, l'impact juridique lui-même ne sera pas très important dans la mesure où ce projet a été conçu pour s'intégrer au mieux dans le paysage juridique français. / En effet, les notions utilisées sont des notions connues du droit français et notamment de procédure civile et les règles de fond du droit de la responsabilité ne sont pas modifiées par ce projet* »

²⁵ V. not. CE, 28 décembre 1907, *Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges*, p. 977

caractéristiques – d’engager une action au bénéfice d’un groupe de victimes présumées d’un même comportement de la puissance publique. L’action de groupe n’est pas pour autant une pétition juridictionnelle tendant à la dénonciation dans le prétoire des manquements commis par une autorité administrative, mais est, comme son nom l’indique, une action intentée en vue de servir un groupe de personnes²⁶. C’est pourquoi, pour éviter que l’action de groupe ne devienne une *actio popularis* permettant à toute association de porter en justice les intérêts qu’elle défend sous couvert d’une action de groupe qui n’en aurait que le nom, les articles L. 77-10-3 et R. 77-10-5 du CJA exigent que la requête fasse explicitement apparaître **les cas individuels** au vu desquels l’action est engagée, imposant ainsi qu’un groupe de bénéficiaires dont au moins certains sont nommément identifiés soit déjà constitué.

2.3. Parmi les spécificités procédurales de l’action de groupe en cessation de manquement figure en outre la nécessité de démontrer **la persistance d’un dommage** résultant, de manière directe et certaine, du manquement invoqué.

Les articles L. 77-10-3 et L. 77-10-6 du CJA se bornent certes à évoquer la cessation du manquement. Il nous semble toutefois qu’en raison de la nature même de l’action de groupe, qui constitue une action en responsabilité relevant d’un contentieux subjectif et non une action en légalité relevant d’un contentieux objectif, au-delà de la cessation du manquement, c’est la cessation du préjudice qui en résulte pour les membres du groupe concerné qui doit être recherchée. Vous jugez à cet égard, en contentieux « classique » de la responsabilité administrative, que la faculté pour le juge d’enjoindre à la personne publique de mettre fin à son comportement fautif ou d’en pallier les effets est subordonnée au constat que tant ce comportement que le préjudice qui en résulte pour le demandeur perdurent à la date à laquelle il se prononce²⁷. L’injonction ne vise alors en effet pas à sanctionner une faute mais à rétablir le mieux possible les victimes dans un droit à ne pas subir de préjudice, c’est-à-dire à « vaincre l’inertie (...) de la personne publique qui maintient la victime dans la situation de subir un dommage qu’elle ne devrait pas subir, alors qu’elle a le pouvoir de l’en sortir »²⁸.

2.4. Nous devons encore, avant d’en venir à la définition de votre office en présence d’actions en carence systémique, vous dire un mot de la **portée des injonctions** que le juge peut prononcer dans le cadre d’une action de groupe en cessation de manquement.

Le pouvoir d’injonction dont est doté le juge de la responsabilité, par la loi dans le cadre de l’action de groupe, et par votre jurisprudence pour les litiges individuels²⁹, se distingue du pouvoir d’injonction prévu aux articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA, en ce qu’il n’est pas lié à l’exécution de la chose jugée.

En effet, historiquement, l’interdiction de principe, pour le juge administratif, de prononcer des injonctions s’est particulièrement illustrée dans le contentieux de la responsabilité³⁰, la

²⁶ Elizabeth de Lacoste Lareymondie, « Action de groupe devant le juge administratif : recevabilité et champ d’application de la loi », AJDA 2019 p. 1527

²⁷ V. décisions B... et Société La Closerie précitées

²⁸ V. les conclusions de Gilles Pélessier sur la décision de section précitée Monte Carlo Hill

²⁹ V. décisions B..., Monte Carlo Hill et Société La Closerie précitées

jurisprudence ancienne ouvrant seulement une voie étroite à la réparation en nature en vue de mettre fin à un trouble persistant imputable à l'administration³¹. Ainsi, après l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1995, comme le relèvent les conclusions de Gilles Péllissier sur la décision *Monte Carlo Hill*, à la différence des juges de la légalité, de l'urgence et de la responsabilité contractuelle, le juge de la responsabilité non contractuelle de la puissance publique, dont la mission est précisément d'assurer le rétablissement des droits subjectifs lésés et qui est à ce titre sans doute le juge qui avait le plus besoin d'un pouvoir d'injonction, était le dernier à ne pas en disposer. Vos décisions précitées ont mis fin à ce paradoxe en permettant au juge de la responsabilité extracontractuelle de prononcer une injonction, non pour assurer l'exécution de la chose jugée mais pour rétablir la victime dans ses droits. C'est dans cette même logique que l'article L. 77-10-6 du CJA prévoit que lorsque le juge, saisi d'une action de groupe tendant à la cessation d'un manquement, constate l'existence de ce manquement, il « *enjoint au défendeur de cesser ou de faire cesser ledit manquement et de prendre, dans un délai qu'il fixe, toutes les mesures utiles à cette fin* ».

Les associations requérantes tentent de vous convaincre que le pouvoir d'injonction ainsi conféré au juge de la responsabilité serait plus étendu que celui dont dispose le juge de l'excès de pouvoir en ce qu'il permettrait, d'une part, de prescrire des mesures que le juge de l'excès de pouvoir ne peut pas prescrire, d'autre part, de prescrire des mesures déterminées.

Or si les fondements du pouvoir d'injonction du juge de la responsabilité se distinguent certes, de ceux du pouvoir d'injonction du juge de l'excès de pouvoir, ces pouvoirs n'en sont pas pour autant d'une nature substantiellement différente. En effet, en matière de responsabilité pour faute, la reconnaissance au juge d'un pouvoir d'injonction dispense le demandeur d'un détour procédural consistant, après avoir obtenu la condamnation de l'administration et la reconnaissance de son préjudice, à saisir le juge d'un litige distinct tendant à l'annulation d'un refus de l'administration d'adopter les mesures adéquates pour y remédier, assorti d'une demande d'injonction. Qu'elle soit prononcée par le juge de l'excès de pouvoir ou le juge de la responsabilité pour faute, y compris dans le cadre d'une action de groupe, l'injonction a le même objet, d'imposer à l'administration de respecter la légalité, à cette différence près que

³⁰ Clément Malverti et Cyrille Beaufiles., « Dommages de travaux publics : le temps retrouvé », AJDA 2020 p.296

³¹ selon trois techniques s'apparentant au prononcé d'injonctions optionnelles : l'indemnisation alternative, prononcée « si mieux n'aime » (5 février 1940, *Sieur Monier*, p. 54 indemnisation par la commune du titulaire d'une concession funéraire pour inhumation d'un tiers dans la concession, « si mieux n'aime » la commune procéder à l'exhumation du corps indûment inhumé dans la concession ; également CE, 10 mars 1905, *Sieurs BB... et C...*, p. 254 ; 18 janvier 1933, *Sieur M...*, p. 74 ; 10 février 1937, *Cne de Bagnères-sur-Bigorre*, p. 183 ; 9 février 1955, *Sieur A...*, p. 75 ; CE, 30 avril 1997, *SIVOM du Conflent*, n° 157677, T. p 1072) ; l'indemnisation temporaire par le biais d'une condamnation à une indemnisation périodique jusqu'à la réparation en nature (18 octobre 1946, *commune de St Georges d'Oléron*, n° 75235, p. 239 : indemnité annuelle due par la commune jusqu'à exécution des travaux nécessaires pour assurer un écoulement des eaux non préjudiciables aux propriétés riveraines) ; ou l'indemnisation conditionnelle dont l'administration est dispensée dans le cas où elle met fin au dommage dans un délai fixé par le juge (21 janvier 1976, *commune de Margon*, n° 95484, T. 1166 : le juge fixe une indemnité due en réparation de dommages de travaux publics, que la commune est dispensée de payer dans le cas où elle déplacerait l'ouvrage dans un délai fixé par le jugement)

cette obligation ne peut lui être imposée dans le second cas que lorsqu'elle permet de remédier au dommage qui résulte de l'illégalité fautive et qui a justifié la saisine du juge.

Il s'en déduit, premièrement, qu'à l'évidence, le juge de l'action de groupe ne saurait prescrire **de mesures qui ne relèvent pas de la compétence de la juridiction administrative**. En effet, contrairement à ce que font valoir les associations requérantes, celle-ci ne saurait édicter l'adoption de mesures dont elle n'a compétence pour connaître ni dans le cadre de son office d'excès de pouvoir, saisie de demandes d'annulation de telles mesures, ni dans le cadre de son office de pleine juridiction, saisie de demandes tendant à la réparation des conséquences de telles décisions, au premier rang desquelles figurent les actes de gouvernement. En particulier, vous n'êtes compétents ni pour enjoindre à l'administration de soumettre au Parlement un projet de loi³², ni pour lui enjoindre de ratifier un accord international³³, décisions qui respectivement touchent aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales.

Deuxièmement, le pouvoir d'injonction du juge de l'action de groupe ne différant pas, dans sa nature, du pouvoir d'injonction du juge de l'excès de pouvoir, et faute pour l'article L. 77-10-6 du CJA de le dire expressément³⁴, nous ne croyons pas que cet article doive être lu, comme vous y invitent les requérantes, en ce sens qu'il **imposerait au juge de définir les mesures devant être adoptées par l'administration** pour mettre fin au manquement, à la différence du juge de l'excès de pouvoir qui, en l'état de votre jurisprudence, doit, sauf exception, se borner à prescrire « les mesures utiles » en laissant aux autorités compétentes le soin de déterminer ces mesures.

Ainsi définis, les pouvoirs du juge de l'action de groupe en cessation de manquement ne diffèrent guère des pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir saisi dans le cadre d'une action en inaction de conclusions à fin d'injonction. Cette convergence résulte avant tout de l'extension importante qu'ont connue ces dernières années les pouvoirs d'injonction du juge de l'excès de pouvoir lorsqu'il est saisi d'un refus d'agir, qui semble dessiner progressivement « *la silhouette d'un nouveau régime entièrement tourné vers l'injonction, proche d'un plein contentieux* »³⁵. Or la circonstance que votre jurisprudence ait progressivement rapproché l'office du juge de l'excès de pouvoir de celui du juge de plein contentieux, tourné vers l'effet utile de sa décision³⁶, quitte à brouiller encore un peu davantage une ligne de partage devenue

³² conformément à votre jurisprudence issue de la décision du 12 mars 1853, *Le prince de Wagram c/ l'Etat*, p. 329, encore récemment confirmée par la décision du 19 novembre 2020, *commune de Grande-Synthe*, n° 427301, au Recueil ; également 17 février 11888, *P... et autres*, p. 148 ; 13 novembre 1896, *Jacquot*, p. 709 ; Section, 18 juillet 1930, *R...*, p. 771 ; 30 juillet 1949, *L...*, T. p. 621 ; 29 novembre 1968, *Sieur TT...*, p. 607 ou encore 14 janvier 1987, *Association des ingénieurs des télécommunications et Vautrety*, T. p. 522

³³ V. 5 février 1926, *Dame Caraco*, au Recueil p. 125

³⁴ A la différence notamment de l'article L. 521-3 du CJA qui dispose que « *le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles* » et dont vous déduisez que le juge peut prescrire des mesures déterminées à la condition qu'elles soient utiles, et non indispensables (Section, 5 février 2016, *M. X...*, n° 393540, 393451, au Recueil)

³⁵ Clément Malverti et Cyrille Beaufils., « Dommages de travaux publics : le temps retrouvé », AJDA 2020 p.296

³⁶ V. Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « Américains accidentels : un discours sur l'Etat et l'Union », AJDA

floue entre plein contentieux et contentieux de l'excès de pouvoir³⁷, ne justifie pas de repousser les frontières de l'office du juge de plein contentieux.

3. Quel est donc cet office en présence d'actions en carence systémique de l'administration ?

Alors que le juge administratif connaît depuis longtemps du contentieux des refus de prendre une mesure déterminée³⁸ ou d'adopter les actes juridiques d'exécution d'une norme supérieure³⁹, les recours contestant de manière systémique l'insuffisance des mesures prises par l'administration constituent un développement contentieux assez récent⁴⁰. Plusieurs recours pour excès de pouvoir dirigés contre le refus de l'administration de prendre « les mesures nécessaires », sans davantage de précision notamment quant à leur champ matériel ou géographique et y compris des mesures d'organisation du service ou d'allocation de moyens, vous ont permis de formaliser un courant jurisprudentiel qui, face à des obligations qui pèsent sur l'administration, tend à dépasser la constatation de l'illégalité d'un refus, en s'attachant à la mise en œuvre effective par l'administration des pouvoirs dont elle dispose afin de prendre les mesures utiles au respect de ces obligations⁴¹.

Votre jurisprudence récente a ainsi dégagé les grandes étapes du raisonnement à suivre, qu'il s'agisse de l'obligation pour le ministre chargé de la santé d'user des pouvoirs qu'il détient pour assurer la mise à disposition de vaccins permettant de satisfaire aux seules vaccinations obligatoires⁴², de l'obligation de prendre toutes mesures utiles afin de garantir le respect, sur l'ensemble du territoire national, des délais d'enregistrement des demandes d'asile⁴³ y compris

2019 p.1986

³⁷ V. not. Damien Botteghi et Alexandre Lallet, « Le plein contentieux et ses faux-semblants », AJDA 2011 p. 156

³⁸ V. en matière de police générale, les mesures nécessaires pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique (23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, Rec. p. 540), ou les mesures permettant d'assurer la garde et la conservation des aéronefs stationnés sur un aéroport (14 mars 1979, *Ministre de l'intérieur c/ Compagnie Air-Inter et autre*, n° 07178, Rec. p. 119), ou, pour les communes sur le territoire desquelles sont situées des baignades, les mesures nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident (Section, 13 mai 1983, *Mme LL...*, n° 30538, Rec. p. 285), ou, pour les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime, les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles créés de manière illicite de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer (30 septembre 2005, *CC...*, n° 263442, Rec. p. 406), ou, pour toute autorité administrative, les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de ses agents (30 décembre 2011, *RR...*, n° 330959, T. pp. 1140- 1159)

³⁹ qu'il s'agisse de permettre son entrée en vigueur (v. par ex. Section, 26 juillet 1996, *Association lyonnaise de protection des locataires*, n° 160515, au Recueil) ou d'assurer sa pleine exécution (v. par ex. Assemblée, 28 mars 1997, *Union nationale des associations familiales*, n° 180943, Rec. p. 124 ; Assemblée, 28 juin 2002, *M. V...*, n° 220361, Rec. p. 229)

⁴⁰ V. les conclusions de Philippe Ranquet sur la décision du 9 juin 2022, *M. AA...*, n° 455754, au Recueil

⁴¹ V. les conclusions de Stéphane Hoyneck sur la décision CE, Assemblée, 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, n° 428409, au Recueil

⁴² CE, 2 août 2017, *M. BL... et autres*, n° 397151, au Recueil

⁴³ CE 28 décembre 2018, *La Cimade*, n° 410347, aux tables

émanant de personnes en détention⁴⁴ ou, bien entendu, des litiges relatifs aux mesures de lutte contre la pollution de l'air et de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁴⁵.

De ces précédents s'évincent **trois grandes étapes pour le juge** : d'abord l'identification d'une obligation pesant sur l'administration et la détermination de sa nature et de sa portée ; ensuite le constat de l'existence d'un manquement à cette obligation, apprécié à la date à laquelle il statue⁴⁶, puisqu'il s'agit d'un contentieux dont l'effet utile tient dans l'injonction que le juge pourra prononcer ; enfin, la détermination, le cas échéant, des mesures nécessaires qu'il y a lieu d'enjoindre à l'administration d'adopter.

Cette grille d'analyse, dégagée dans le cadre de recours pour excès de pouvoir à fin d'injonction (REP-injonction) est pleinement transposable au cadre particulier des actions de groupe en cessation de manquement, lesquelles supposent, en application de l'article L. 77-10-3 du CJA, de caractériser l'existence d'un manquement de la personne publique mise en cause à ses obligations légales ou contractuelles⁴⁷. La présente affaire vous invite à en préciser le maniement, en fonction notamment de **la portée de l'obligation en cause**, dont l'identification constitue la première étape du raisonnement du juge.

3.1. En l'état, le mode d'emploi issu de votre jurisprudence diffère selon que vous estimez ou non en présence d'une obligation de résultat. Dans l'affirmative, il est attendu de l'administration qu'elle accomplisse une chose, coûte que coûte, de sorte que vous jugez en substance que l'absence de résultat suffit à révéler une carence illégale de l'administration. En présence d'une obligation qui ne revêt pas cette portée, soit d'une obligation de moyens, il est attendu de l'administration qu'elle fasse tout son possible pour obtenir un résultat, lequel ne saurait être garanti en lui-même, de sorte que la caractérisation d'une faute de l'administration dépend des diligences qu'elle accomplit⁴⁸.

Cette distinction irrigue en particulier le **contentieux individuel de la responsabilité** extracontractuelle. A titre d'illustration, vous jugez que pèse sur l'Etat une obligation de résultat en matière de scolarisation des enfants handicapés comme de prise en charge pluridisciplinaire des personnes autistes, dont vous déduisez un régime de faute simple dans le cadre duquel l'Etat ne peut s'exonérer de sa responsabilité en se prévalant de l'insuffisance des structures d'accueil existantes ou des moyens dont il dispose (respectivement CE, 8 avril 2009, *M. et Mme Z...*, n° 311434, au Recueil et 16 mai 2011, *Mme W...*, n° 318501, au Recueil⁴⁹)

⁴⁴ CE 27 novembre 2019, *Droits d'urgence*, n° 433520, aux tables

⁴⁵ CE, 12 juillet 2017, *Les Amis de la Terre*, n° 394254, au Recueil et CE, 19 novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande Synthe*, n° 427301, au Recueil

⁴⁶ CE, 9 juin 2022, *M. AA... et autres*, n°455754, au Recueil

⁴⁷ Ce qui exclut que l'action de groupe puisse être mobilisée pour engager la responsabilité sans faute de l'Etat, d'autant que la notion d'action collective est difficilement conciliable avec l'exigence d'un préjudice présentant un caractère anormal et spécial

⁴⁸ v. F. Grabias, *Obligation d'agir et respect des règles de droit : quand l'état de la légalité se desserre*, Dr. adm. 2020, comm. 18

⁴⁹ Etant précisé que vous jugez que si une carence dans l'accomplissement de cette mission est de nature à engager la responsabilité de ces autorités, elle n'est susceptible de constituer une atteinte grave et

. En revanche, en matière de respect de la sécurité et de la salubrité publiques, vous ne faites pas peser sur les autorités compétentes une obligation de résultat et tenez compte des mesures destinées à prévenir les troubles à l'ordre public et à améliorer la salubrité publique qu'elles ont prises pour apprécier, au regard de l'ampleur et de la persistance des problèmes, l'existence d'une carence fautive de nature à engager leur responsabilité (CE, 9 novembre 2018, *Préfet de police et Ville de Paris*, n°411626, 411632, aux tables).

Cette distinction entre obligations de résultat et de moyens imprègne également votre jurisprudence dans le **contentieux systémique de l'inaction administrative**. Saisis de manquements à des obligations que vous regardez comme des obligations de résultat, vous jugez que la seule défaillance à atteindre ce résultat permet de caractériser l'illégalité du refus des autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires au respect de cette obligation (voyez, s'agissant des délais d'enregistrement des demandes d'asile, 28 décembre 2018, *Association La Cimade*, n° 410347, aux tables) ou, le cas échéant, de prendre les mesures prescrites en cas d'échec à atteindre ce résultat (voyez, en matière environnementale CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre France*, n° 394254, au Recueil⁵⁰).

En revanche, saisis d'obligations auxquelles vous ne conférez pas cette portée, vous vous attachez, pour caractériser l'illégalité du refus de l'administration de prendre les mesures nécessaires à assurer leur respect, aux moyens dont elle dispose. Ainsi, s'agissant de l'obligation pour le ministre chargé de la santé d'user des pouvoirs qu'il détient pour assurer la mise à disposition de vaccins permettant de satisfaire aux seules vaccinations obligatoires, vous avez relevé, pour caractériser l'illégalité du refus d'agir du ministre, l'ensemble des moyens dont il disposait, directement ou par la saisine d'autres autorités ou organismes de l'État, pour certains placés sous sa tutelle, pour rendre disponibles les seuls vaccins obligatoires (CE, 8 février 2017, *BL...*, n° 397151, au Recueil)⁵¹. De même, s'agissant de l'obligation d'enregistrer les demandes de visa « réunification familiale » présentées par des

manifestement illégale à une liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-2 du CJA, que si elle est caractérisée, au regard notamment des pouvoirs et des moyens dont disposent ces autorités, et si elle entraîne des conséquences graves pour la personne atteinte de ce syndrome, compte tenu notamment de son âge et de son état (CE, 27 novembre 2013, *M. et Mme XX...*, n° 373300, au Rec. p. 301)

⁵⁰ vous jugez que la méconnaissance de l'obligation de résultat que constituent les valeurs limites fixées par le droit de l'Union suffit à déclencher une obligation, pour les autorités compétentes, de « faire », le droit de l'Union prescrivant alors l'adoption de plans relatifs à la qualité de l'air

⁵¹ « *Les pouvoirs publics disposent du pouvoir de sanctionner les laboratoires et entreprises ne respectant pas l'obligation d'élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion des pénuries pour les vaccins dont la liste est fixée par le ministre chargé de la santé et l'obligation de prendre, pour ces vaccins, les solutions permettant de faire face aux risques de rupture de stock. De plus, en vertu de l'article L. 613-16 du code de la propriété intellectuelle, le ministre chargé de la santé peut, dans l'intérêt de la santé publique, demander au ministre chargé de la propriété intellectuelle de soumettre par arrêté le brevet délivré pour un médicament au régime de la licence d'office au bénéficiaire d'un établissement pharmaceutique, ou au bénéficiaire, désormais, de l'Agence nationale de la santé publique, afin d'assurer sa mise à disposition en quantité suffisante. Enfin, en vertu des mêmes dispositions, cet établissement peut, dans l'intérêt de la santé publique et à la demande du ministre chargé de la santé, procéder notamment à l'acquisition, la fabrication, l'importation et la distribution de médicaments pour faire face à leur commercialisation ou production insuffisante* ».

ressortissants afghans dans un délai raisonnable, qui recouvre une obligation de résultat - d'enregistrer les demandes - et une obligation de moyens de le faire dans un délai raisonnable, vous avez prononcé un non-lieu à statuer après avoir constaté l'ensemble des efforts consentis par le ministre en cours d'instance pour respecter ce délai (9 juin 2022, *M. AA... et autres*, n° 455754, au Recueil).

Mais la distinction binaire entre obligation de moyen et de résultat qui sous-tend ainsi votre jurisprudence nous paraît à la fois d'un maniement malaisé et excessivement réductrice des infinis degrés d'intensité des obligations pesant sur l'administration⁵², dont la force obligatoire peut aussi bien résulter de l'importance des droits en cause que de la précision et du degré d'impérativité de la disposition qui les énoncent. En effet, d'une part, les précédents que nous avons cités révèlent que l'identification de l'obligation juridique pesant sur l'administration et plus encore la détermination de sa portée relèvent d'une opération de qualification délicate qui, en l'absence de norme édictant une obligation fermement établie et suffisamment précise, suppose de mobiliser l'ensemble des normes de référence fondant et encadrant l'action administrative en litige. A ce titre, l'existence d'une obligation de résultat pesant sur l'administration à une échelle individuelle, par exemple en présence de « droits créance » tels que le droit au logement opposable, ou le droit des personnes tenues à l'obligation de vaccination d'y satisfaire sans être contraintes de se soumettre à d'autres vaccinations⁵³, ne se traduit pas nécessairement, à l'échelle collective, par une obligation de résultat pour l'administration de faire respecter en toute circonstance ces obligations individuelles. D'autre part, obligations de résultat et de moyens sont en réalité le plus souvent imbriquées, soit que des mesures spécifiques soient prescrites dans le cadre d'une politique tendant plus généralement à l'obtention d'un résultat qui n'est pas par lui-même contraignant, soit, inversement, que des obligations de moyens pèsent sur l'administration en vue de parvenir à un résultat déterminé. Il en va ainsi en particulier d'obligations tenant au respect d'une trajectoire contraignante, pour lesquelles l'atteinte de l'objectif fixé par la trajectoire constitue une obligation de résultat mais qui ne peut s'apprécier, s'agissant d'un exercice prospectif, qu'en tenant compte des moyens déployés et annoncés par le gouvernement (voyez s'agissant des émissions de gaz à effet de serre vos décisions *Commune de Grande-Synthe*, notamment du 10 mai 2023, n° 467982, au Recueil).

Ce continuum entre les différents types d'obligations pesant sur l'administration nous conduit à privilégier, pour définir les deux étapes suivantes de l'office du juge saisi d'actions en carence systémique de l'administration, **une grille unique de critères** dont la pondération, dans l'appréciation du juge, doit varier selon la portée de l'obligation invoquée et selon qu'il s'agisse pour l'administration de respecter elle-même une obligation déterminée ou, plus généralement, d'assurer le respect par ses agents, voire par des tiers, d'une obligation. Cette grille s'efforce de systématiser votre jurisprudence existante, dont le point d'équilibre ne nous paraît pas devoir être remis en question.

⁵² Voir notamment en ce sens F. Grabias, Obligation d'agir et respect des règles de droit : quand l'état de la légalité se desserre, *Dr. adm.* 2020, comm. 18

⁵³ CE, 8 février 2017, *BL...*, n° 397151, au Recueil

3.2. La **deuxième étape du raisonnement du juge**, qui se décompose elle-même en trois temps, consiste en la **caractérisation d'une carence systémique illégale**, donc fautive, de l'administration. Elle suppose d'abord d'établir une méconnaissance suffisamment caractérisée d'une obligation légale pesant sur l'administration. La méconnaissance invoquée doit en effet atteindre une masse critique suffisante, mesurée en particulier à l'aune de sa gravité et de sa récurrence, pour justifier l'intervention de mesures systémiques, sans préjudice des mesures pouvant être adoptées dans le cadre de litiges individuels. Ainsi, votre décision *BL...* relève la persistance, depuis plusieurs années, de l'indisponibilité de vaccins correspondant aux seules obligations légales de vaccination ; votre décision *La Cimade* relève le « caractère généralisé » du non-respect des délais d'enregistrement des demandes d'asile incombant à l'administration et votre première décision *Commune de Grande Synthe* note le dépassement « substantiel » par la France du premier budget carbone. Le **constat d'une telle méconnaissance, même caractérisée, d'une obligation légale**, ne suffit toutefois pas à qualifier une inaction fautive de l'administration : encore faut-il qu'elle puisse être imputable à l'inertie administrative.

Aussi, dans un **deuxième temps**, la caractérisation d'un manquement de l'administration, du fait de son inaction, suppose d'établir **l'existence de mesures de nature à remédier aux illégalités en cause**. A ce titre, l'administration doit naturellement, au premier chef, faire disparaître de l'ordonnancement juridique⁵⁴, dans le respect des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, ou à tout le moins laisser inappliquée⁵⁵, toute disposition contribuant directement à ces illégalités, comme par exemple une circulaire illégale. Lorsque la cessation de ces illégalités implique que l'administration adopte des mesures complémentaires, il ne saurait y avoir de carence de l'administration que s'il existe effectivement des mesures de nature à remédier, de façon directe et certaine, à l'illégalité constatée⁵⁶, et à condition que ces mesures soient réellement appropriées, c'est-à-dire qu'elles n'aient pas d'effets de bord tels qu'elles seraient impraticables.

Dans un **troisième temps**, votre jurisprudence fait dépendre l'appréciation du caractère illégal ou fautif de l'inaction de l'administration, ou à tout le moins de son abstention à adopter des mesures supplémentaires, **de plusieurs critères**, tenant aux difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation en cause, aux contraintes liées à l'exécution de la mission dont elle a la charge, aux moyens déjà déployés par l'administration et aux moyens dont elle dispose effectivement pour agir ou, selon les cas, dont elle aurait dû se doter.

La pondération, dans l'appréciation du juge, de ces différents critères dépend de la portée de l'obligation en cause : ainsi, en présence d'une obligation prescrivant à l'administration l'atteinte d'un résultat déterminé, vous êtes soucieux de lui conférer sa pleine portée et constatez la persistance d'une carence illégale tant que le résultat n'est pas atteint, quels que soient les moyens déployés par l'administration et sans vous soucier des moyens dont elle

⁵⁴ CE, Assemblée, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, n° 74052, au Recueil p. 44

⁵⁵ CE, Section, 14 novembre 1958, *P...*, n° 35399, p. 554.

⁵⁶ A cet égard, la décision CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, n°467982, au Recueil relève le caractère atteignable des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre

dispose pour s'y conformer (voyez notamment CE, 31 juillet 2019, *La Cimade*, n° 410347, inédite ; et vos décisions *Commune de Grande Synthe* des 1^{er} juillet 2021, n° 427301 et 10 mai 2023, n° 467982). En effet, le législateur ayant édicté une obligation impérative, il doit être regardé comme ayant entendu contraindre l'administration à se doter des moyens de s'y conformer, quelles que soient les difficultés inhérentes au respect de cette obligation et les contraintes liées à l'exécution de ses missions, dont le législateur est présumé avoir tenu compte lors de son édicton.

En revanche, en présence d'obligations dites « de moyens », votre jurisprudence prend en considération, pour caractériser une carence illégale de l'action administrative, les difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation, au regard du contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'administration et des facteurs exogènes susceptibles de l'entraver, comme par exemple, dans votre décision *AA...*, l'évolution de la situation en Afghanistan et dans les pays de la région. Elle tient compte, de surcroît, des contraintes liées à l'exécution des missions dont l'administration a la charge, telles que, dans cette même décision, les impératifs d'authentification et de sécurité qui s'imposent pour la délivrance des visas, ou, dans une décision *SFOIP* de 2008⁵⁷ relative au refus de l'administration pénitentiaire de prendre une réglementation relative à un nouveau matériel de literie, les autres impératifs de sûreté, d'hygiène et de confort que l'administration pénitentiaire doit prendre en compte.

Enfin, votre jurisprudence tient compte, d'une part, des moyens dont dispose l'administration, ainsi qu'en témoigne votre décision *BL...* qui relève les moyens dont dispose le ministre de la santé pour assurer la disponibilité des vaccins. Ne peuvent à cet égard être pris en compte pour caractériser une abstention fautive de l'administration, eu égard aux limites de votre office, que les moyens de nature administrative, qu'ils soient d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel, à l'exclusion notamment de toute mesure dont il ne vous appartient pas de connaître. Il ne s'agit par ailleurs pas de contraindre le juge à évaluer l'ensemble des moyens susceptibles de concourir à la remédiation des illégalités constatées et dont l'administration pourrait se doter, sauf à dévoyer l'office du juge administratif, mais seulement à apprécier, compte tenu des éléments qui lui sont soumis par les parties, parmi les moyens susceptibles de remédier de manière directe et certaine aux illégalités constatées et, le cas échéant, de mettre un terme aux préjudices qu'elles causent, ceux qui sont raisonnablement à la portée de l'administration, et qui apparaissent pertinents compte tenu de l'ensemble des contraintes entourant son action.

D'autre part, votre jurisprudence se soucie des moyens que l'administration a effectivement déployés, comme l'illustre votre décision *AA...*, qui relève les efforts de réorganisation des services consulaires et les aménagements procéduraux mis en œuvre par les ministres compétents, ou la décision *SFOIP* précitée qui relève les mesures adoptées par l'administration pénitentiaire. Vous appréciez alors l'adéquation des moyens déployés au regard de l'ampleur et de la persistance des illégalités en cause⁵⁸. Quant à l'intérêt des moyens

⁵⁷ CE, 17 décembre 2008, *SFOIP*, n° 305594, A - Rec. p. 456

⁵⁸ par exemple, dans l'affaire *BL...*, l'engagement par le ministre d'une « concertation citoyenne » sur la vaccination, et le simple rappel des laboratoires à leurs obligations ne dispensaient pas le ministre de mettre en

supplémentaires que l'administration pourrait déployer, il doit être évalué en tenant compte des moyens déjà mobilisés : à mesure que l'administration adopte des mesures pertinentes pour satisfaire à ses obligations, l'utilité marginale des mesures additionnelles tend à décroître, de sorte que l'abstention de l'administration de les adopter n'a pas la même portée que si elle n'avait engagé aucune action. Il ne suffit donc pas qu'une action soit utile pour que l'abstention de l'administration à la mettre en œuvre puisse être fautive, il faut que l'effet incrémental qui en est attendu soit suffisamment caractérisé.

Dans ce cadre, il ne s'agit pas pour le juge de déterminer s'il existe des marges d'amélioration dont il serait opportun que l'administration se saisisse pour accroître l'efficacité des politiques publiques dont elle a la charge, mais de décider si, en ne le faisant pas, elle méconnaît les obligations qui lui incombent. A cet égard, les recours systémiques en inaction tendent à transformer l'office classique du juge administratif, qui n'est plus saisi de la légalité d'un acte mais de l'efficacité d'un service ou d'une politique publique, c'est-à-dire une situation de fait, qu'il doit apprécier à l'aune d'obligations légales. Or si le juge administratif est aussi le garant du bon fonctionnement de l'administration, il n'est pas chargé d'une mission d'évaluation des politiques publiques et son office n'est pas de sanctionner l'inefficacité de la conduite des politiques publiques, sauf lorsqu'elle est telle qu'elle affecte, dans leur substance, les obligations légales qui lui incombent.

La figure du juge-administrateur n'est certes pas étrangère au juge administratif⁵⁹, non seulement lorsqu'il statue en plein contentieux dans des litiges individuels mais également lorsqu'il est saisi en excès de pouvoir et doit alors, pour purger le litige dont il est saisi, s'intéresser aux suites de sa décision. Mais les actions en carence systémique de l'administration, en particulier face à une obligation de moyens qui lui incombe, ne doivent pas le conduire à se muer en administrateur, substituant son appréciation à celle de l'administration dans la détermination de ses priorités et la conciliation de différents impératifs⁶⁰, voire en législateur, imposant à l'administration de nouvelles obligations, et s'immisçant ainsi, dans l'un et l'autre cas, dans des choix qui relèvent avant tout de l'opportunité politique. Il n'appartient en effet pas au juge administratif d'interférer avec les choix de politique publique et leurs modalités de mise en œuvre, ou de s'arroger le pouvoir d'appréciation dont est investie l'administration pour mettre en œuvre la palette de moyens dont elle dispose pour assurer le respect des lois et règlements. En particulier, la focale étroite du juge, limitée à l'objet du litige dont il est saisi, ne lui permet que très imparfaitement d'apprécier la bonne allocation des moyens de l'administration, qui suppose une vue d'ensemble, la conciliation d'objectifs et d'injonctions contradictoires, et des choix, au sens fort, de politique publique⁶¹.

œuvre les pouvoirs dont il disposait, compte tenu de l'indisponibilité totale des seuls vaccins obligatoires

⁵⁹ Yannick Faure, Clément Malverti, « Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable » AJDA 2019 p.271

⁶⁰ V. conclusions de Philippe Ranquet sur la décision *du 9 juin 2022, M. AA... et autres, n° 455754, au Recueil*

⁶¹ V. les conclusions de Jean Lessi sur la décision CE, 23 octobre 2015, *SELARL Docteur Dominique Debray, n° 383938*, aux tables

Ainsi, comme le relevait Guillaume Odinet dans ses conclusions sur l'affaire *Cimade*, l'administration disposant de moyens limités, la sanction par le juge d'une carence systémique dans un domaine puis la mise en œuvre de l'injonction dont elle sera, le cas échéant, assortie se traduiront le plus souvent par une allocation différente de moyens au détriment d'autres missions tout autant justifiées pour assurer l'effectivité des droits, risquant ainsi d'amener le juge à « *déterminer les priorités de l'action publique, sur la seule base de la chronologie des recours dont il est saisi* » plutôt qu'en considération de l'intérêt général. La crainte de tels effets d'éviction doit conduire le juge à faire preuve d'une certaine retenue dans la caractérisation d'une inaction systémique de l'administration, en particulier dans des matières où les administrés disposent de voies de recours effectives pour faire valoir leurs droits, dans le cadre de litiges individuels, le cas échéant d'ailleurs sous forme d'actions de groupe.

3.3. Une fois qualifiés le manquement ou l'illégalité du refus de faire de l'administration, reste **la troisième étape : la détermination des mesures qu'il y a lieu de lui enjoindre d'adopter** que ce soit pour rétablir la légalité, dans le cadre d'un REP-injonction ou, dans le cadre d'une action de groupe en cessation de manquement, pour faire cesser le manquement ainsi que le dommage dont il est la cause directe et certaine.

A ce dernier égard, il nous paraît important de souligner que si, en REP-injonction, le constat d'une illégalité suffit à justifier le prononcé d'une injonction, en action de groupe, l'injonction ne peut être prononcée qu'après une étape supplémentaire, consistant à vérifier qu'elle est bien de nature à faire cesser non seulement le manquement mais aussi le préjudice dont il est la cause directe et certaine, et dont la cessation constitue la finalité poursuivie par l'action de groupe.

La détermination de l'office du juge, au stade du prononcé de l'injonction, est largement engagée par votre jurisprudence. Celle-ci garantit que le juge ne puisse prononcer que les injonctions strictement nécessaires au respect de la légalité ou à la cessation d'un préjudice causé par cette illégalité, puisqu'ainsi que le relevait le président Chauvaux⁶², « *l'injonction revêt [...] un caractère exclusivement déclaratif* ». A travers elle, « *le juge se borne à indiquer expressément à l'administration ce qu'elle devrait faire de toute manière, eu égard à l'autorité de la chose jugée*⁶³ » autrement dit, à « *dire sous la forme d'un ordre ce qui au vu du jugement apparaissait déjà comme une obligation* »⁶⁴. Vous veillez alors à préserver un équilibre entre la nécessité de conférer un effet utile à la sanction par le juge des carences de l'action administrative et le souci de préserver la liberté des modes d'action de l'administration.

Ainsi, lorsque vous constatez une abstention illégale de l'administration, vous jugez qu' « *il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou d'organisation qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont*

⁶² concl. sur CE, sect., 22 févr. 2002, n° 224496, Dieng, Lebon

⁶³ Pour ce qui concerne le pouvoir d'injonction prévu par les articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA, cf. supra

⁶⁴ C. Broyelle, De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur, Dr. adm. 2004. Etude 6

les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent »⁶⁵ et n'enjoignez en conséquence à l'administration que l'adoption des « *mesures nécessaires* », sans précision quant à leur contenu. Il n'y a que dans deux hypothèses que vous admettez que le juge enjoigne à l'administration d'adopter une mesure spécifique : dans l'hypothèse où l'édition d'une mesure déterminée « *se révélerait nécessaire au respect de l'obligation en cause et où l'abstention de l'autorité compétente [de l'adopter] exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée* »⁶⁶, d'une part, et lorsque la loi ou des normes supérieures imposent une mesure déterminée, d'autre part (comme l'élaboration de plans relatifs à la qualité de l'air en cas de dépassement des valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère CE, 12 juillet 2017, *Association les amis de la terre*, n° 394254, au Recueil).

Votre jurisprudence a ainsi fait le choix de préserver la latitude de l'administration y compris en présence d'obligations de résultat, comme un résultat chiffré à atteindre, alors même que comme le notait Philippe Ranquet dans ses conclusions sur votre décision AA..., on peut au moins estimer qu'en imposant une telle contrainte, le législateur a implicitement fait un choix de priorisation dans l'allocation des moyens de l'administration.

A *fortiori*, lorsqu'est méconnue une obligation qui ne revêt pas une telle portée contraignante, la même prudence doit être de mise, s'agissant d'injonctions qui ne portent pas sur un champ matériel ou géographique circonscrit mais, de manière générale, sur la conduite d'une politique publique⁶⁷. En effet, la seule circonstance que la caractérisation du manquement suppose d'identifier des moyens dont l'administration dispose mais qu'elle s'abstient de mettre en œuvre ne saurait suffire à justifier que le juge enjoigne à l'administration l'adoption des mesures ainsi identifiées. Car soit le constat du manquement repose sur une pluralité de moyens à la portée de l'administration : alors celle-ci doit demeurer libre de choisir ceux qu'elle entend mettre en œuvre en priorité. Soit le manquement résulte de l'abstention de l'administration de mettre en œuvre une mesure particulière, pourtant aisément disponible, alors le constat du manquement ne doit pas interdire à l'administration d'y préférer une autre mesure qui n'aurait pas été identifiée dans le cadre de l'instance juridictionnelle. Tout au plus le juge peut-il, croyons-nous, ne serait-ce que pour faciliter la tâche du juge de l'exécution, préciser les domaines d'action dans lesquels l'administration doit agir en priorité, au vu des moyens qu'il a identifiés, et en ménageant la possibilité pour l'administration de privilégier des mesures intervenant dans d'autres domaines si elles ont une efficacité telle qu'elles privent d'utilité l'adoption de mesures dans les domaines qu'il a identifiés⁶⁸.

Pour reprendre les mots du Président Lasserre revenant sur votre première décision *Grande-Synthe*, en faisant ainsi de votre prétoire « *un lieu de transparence et de*

⁶⁵ 27 novembre 2019, *Droits d'urgence et autres*, n° 433520, aux tables

⁶⁶ Même décision

⁶⁷ A la différence, notamment, des injonctions pouvant être prononcées sur le fondement des articles L. 521-2 et L. 521-3 du CJA

⁶⁸ V. sur la possibilité pour l'administration d'adopter des mesures équivalentes aux injonctions prononcées en référé : CE, 27 mars 2023, *SFOIP*, n° 452354, au Recueil et Alexis Goin, « Filtrer le moustique, non le climatiser », AJDA 2023 p. 884

responsabilité pour le politique » sans définir vous-mêmes ce qui est désirable pour atteindre les objectifs assignés à l'Etat mais en vous contentant « *de prendre au mot le gouvernement en lui demandant de rendre des comptes* » sur les obligations qui lui incombent, vous garantissez l'acceptabilité de vos décisions⁶⁹.

4. La cadre juridique du présent litige étant posé, il est temps d'en venir à la délicate question de fond dont vous saisissez les associations requérantes.

4.1. Même si leur action se présente dans une configuration atypique, puisqu'elle ne vise pas directement les contrôles discriminatoires à l'origine des dommages invoqués mais, en amont, la carence de l'Etat à les prévenir, vous pourrez surmonter les nombreuses fins de non-recevoir opposées par le ministre en défense pour **admettre la recevabilité de leur action** – sous réserve de l'irrecevabilité de certaines de leurs conclusions.

Tout d'abord, la requête présente bien **les cas individuels** au soutien desquels l'action de groupe est présentée, conformément à l'article R. 77-10-5 du CJA. Elle se prévaut certes de nombreux témoignages anonymes qui ne sauraient suffire à établir la recevabilité de l'action de groupe, mais elle s'appuie également sur les témoignages de plusieurs personnes identifiées, faisant état de manière circonstanciée, d'une part, des contrôles d'identité qu'ils estiment revêtir un caractère discriminatoire dont ils ont fait l'objet, pour la plupart après l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016, comme l'exige l'article 92 de cette loi, d'autre part, de la fréquence de tels contrôles et de leur exposition continue au harcèlement discriminatoire qui en résulterait. Parmi ces témoignages figure en particulier celui de M. Mamadou Camara, qui a fait l'objet en mars 2017 d'un contrôle d'identité gare du Nord au retour d'un voyage scolaire jugé discriminatoire par la Cour d'appel de Paris dans un arrêt devenu définitif du 8 juin 2021⁷⁰.

Contrairement aux allégations du ministre, la prise en compte de ces cas individuels ne **se heurte pas à votre incompétence** pour connaître du caractère discriminatoire des contrôles d'identité qui y sont décrits. En effet, la caractérisation d'une carence systémique de l'Etat dans la prévention de tels manquements individuels ne nécessite pas préalablement la reconnaissance, qui incomberait au seul juge judiciaire, du caractère fautif de chacun des contrôles présentés au soutien de l'action de groupe. L'existence de contrôles reconnus discriminatoires par le juge judiciaire constitue seulement un indice, certes particulièrement probant, permettant de caractériser un éventuel manquement de l'Etat dans la prévention de tels comportements fautifs, au même titre que les études et informations statistiques tendant à mesurer la prévalence de contrôles d'identités effectués selon des motifs discriminatoires. Aussi, de même que la Cour de cassation a pu, pour établir le caractère discriminatoire d'un contrôle d'identité donné, tenir compte de la circonstance que « *les études et informations*

⁶⁹ « L'environnement : les citoyens, le droit, les juges » ; discours du Président Lasserre le 21 mai 2021 à la Cour de cassation

⁷⁰ CA de Paris, 8 juin 2021, n°s 19/00865, 19/00867, 19/00872

statistiques produites attestent de la fréquence de contrôles d'identité effectués, selon des motifs discriminatoires, sur une même catégorie de population appartenant aux « minorités visibles » », avant d'apprécier les circonstances particulières de l'espèce (v. Cass. 1ère civ. 9 novembre 2016, n° 15-25.873, au Bull.), vous pouvez tenir compte des témoignages individuels produits à l'appui de la présente action de groupe pour apprécier l'existence d'un manquement organisationnel de l'Etat sans qu'il soit nécessaire au préalable d'établir le caractère discriminatoire des contrôles qui y sont décrits, qui ne constituent pas en eux-mêmes le manquement visé par la présente action. En outre, si les contrôles d'identité discriminatoires dont se prévalent les requérantes sont le fait d'agents différents, c'est bien à l'Etat que le manquement allégué est imputable.

Enfin, si le ministre soutient que les contrôles discriminatoires allégués auraient, en tout état de cause, produit leurs effets à l'encontre des personnes concernées de sorte qu'il n'y aurait plus de manquement à faire cesser, il n'en est rien dès lors que la présente action ne vise pas à faire cesser le manquement individuel que constitue chaque contrôle discriminatoire mais le **manquement structurel et continu de l'Etat** à les prévenir, dont découle un préjudice continu résultant du risque d'exposition à de tels contrôles, susceptible de constituer une forme de harcèlement discriminatoire⁷¹ prohibé par l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008, qui inclut dans la définition de la discrimination « *tout agissement lié [aux motifs de discrimination qu'elle vise] subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet (...) de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

4.2. Venons-en au cœur du sujet. Les contrôles d'identité sont encadrés depuis une loi du 2 février 1981, leur régime étant désormais défini par **l'article 78-2 du code de procédure pénale**. Celui-ci prévoit différents types de contrôles, à des fins de police judiciaire ou administrative : d'une part, les contrôles en lien avec une infraction, réalisés à l'initiative d'officiers de police judiciaire, ou aux fins de recherche et de poursuite d'infractions, sur réquisition écrite du procureur de la République, d'autre part, les contrôles à des fins de prévention des atteintes à l'ordre public ou d'une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens et les contrôles dits « Schengen », destinés à prévenir et rechercher les infractions liées à la criminalité transfrontalière. Les forces de sécurité soulignent leur utilité, en particulier à des fins de lutte contre le trafic de stupéfiants, de lutte contre l'immigration illégale, d'identification des personnes recherchées et de surveillance des personnes radicalisées⁷².

Comme le souligne un rapport de juillet 2021 du Président Vigouroux, référent déontologue du ministère de l'intérieur, sur « la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité », les contrôles d'identité « *sont, depuis leur origine, l'objet de vifs débats entre les forces de sécurité qui y voient une nécessité opérationnelle et les défenseurs du droit qui relèvent leur caractère agressif* ». Ces polémiques ne sont pas propres à la France, en

⁷¹ V. la définition donnée par la directive 2000/43 du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes

⁷² V. Christian Vigouroux, Florian Roussel, « La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité », juillet 2021, rapport remis au Ministre de l'intérieur

témoignent les débats qui ont essaimé dans de nombreux pays après l'affaire George Floyd aux Etats-Unis.

En France, la **jurisprudence constitutionnelle** est venue encadrer ces contrôles, d'abord en prohibant les contrôles d'identité « généralisés et discrétionnaires », jugés incompatibles avec le respect de la liberté individuelle et, s'agissant des contrôles en matière de police administrative à des fins de prévention des troubles à l'ordre public, en admettant qu'ils puissent ne pas être liés au comportement de l'intéressé sous réserve que l'autorité concernée justifie, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque de trouble à l'ordre public qui a motivé le contrôle (décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*). Pour ce qui concerne les contrôles sur réquisition du procureur de la République, le Conseil constitutionnel n'admet leur conformité à la Constitution, en particulier à la liberté d'aller et de venir, que sous réserve que le procureur ne soit pas autorisé à retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions, et qu'ils n'aboutissent pas, par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, à la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace (décision n° 2016/606/607 QPC du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre*, relative aux Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République). Le Conseil constitutionnel ajoute que la mise en œuvre des contrôles ainsi confiés par la loi à des autorités de police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes. Il précise enfin qu'il incombe à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de contrôler les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle d'identité et de censurer et de réprimer les illégalités qui seraient commises ainsi que de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables.

Dans ce cadre, le **juge judiciaire juge**, d'une part, qu'un contrôle d'identité doit être annulé lorsqu'il présente un caractère discriminatoire (Cass. Crim. 3 nov 2016, n° 15-85-548), d'autre part, que le caractère discriminatoire d'un contrôle engage la responsabilité de l'Etat, pour faute lourde, du fait d'un dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice (not. Cass. Civ. 1ere, 9 novembre 2016, 15-24.207). Il sanctionne ainsi toute forme de discrimination, notamment fondée sur « *des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable* », étant rappelé que l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008, qui transpose en droit national la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail définit la discrimination directe comme « *la situation dans laquelle, sur le fondement [notamment] de son origine, (...) de son apparence physique, [...ou] de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

La **Cour européenne des droits de l'Homme**, devant laquelle sont actuellement pendantes plusieurs requêtes contre la France portant sur des contrôles d'identité que les requérants qualifient de « contrôles au faciès », souligne que la discrimination raciale, prohibée par l'article 14 de la Convention EDH, est une forme de discrimination particulièrement grave qui, compte tenu de la dangerosité de ses conséquences, notamment en ce qu'elle entraîne la stigmatisation et l'aliénation des personnes qui la subissent, exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. Elle en déduit, dans le contexte d'allégations de violation de l'article 14 combiné avec les articles 3 ou 8, une obligation positive des Etats d'enquêter effectivement sur les actes de ses agents lorsqu'un requérant prétend de manière défendable qu'il a été ciblé en raison de ses caractéristiques physiques ou ethniques, obligation qu'elle qualifie de moyens et non de résultat absolu (v. notamment 24 juillet 2012, *B.S. c/ Espagne*, n° 47159/08 ; 18 octobre 2022, *Basu c/ Allemagne*, n° 215/19).

Si « les contrôles d'identité sont indispensables, il est indispensable de veiller à ce que leurs conditions de conception et de réalisation ne conduisent pas à la perception qu'ils sont, volontairement ou non, ciblés sur des critères d'origine ou de seule apparence »⁷³. En l'espèce, les requérantes dénoncent un manquement systémique de l'Etat tenant à son inaction caractérisée face à l'existence de contrôles d'identité discriminatoires, dits « au faciès », sur l'ensemble du territoire national. Ils critiquent des pratiques de contrôles d'identité par les forces de l'ordre qui révéleraient une discrimination raciale systémique.

4.3.1. Si l'on s'en tient au mode d'emploi que nous avons esquissé à l'instant, la caractérisation d'un manquement de l'Etat suppose dans un premier temps d'établir une **méconnaissance caractérisée de la règle de droit** – à savoir l'interdiction des contrôles discriminatoires – à laquelle il pourrait pourtant être remédié.

Cette première étape est particulièrement délicate en l'espèce compte tenu des difficultés à mesurer l'ampleur des contrôles discriminatoires réalisés par les forces de l'ordre. En effet, l'absence de traçabilité des contrôles d'identité empêche de quantifier les contrôles réalisés et les motifs sur lesquels ils reposent. En outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel fait obstacle à la conduite d'études sur la mesure de la discrimination reposant sur l'origine ethnique ou l'appartenance raciale⁷⁴, étant précisé que de telles études ne permettraient en tout état de cause d'appréhender l'ampleur des contrôles discriminatoire qu'en croisant les données ethniques et raciales avec les motifs des contrôles. Enfin, comme le relève le rapport Vigouroux précité, les agissements discriminatoires font l'objet d'un phénomène de sous-déclaration par leurs victimes, en raison notamment d'un déficit d'information sur leurs droits et les voies de recours, d'une forme de résignation ou de la crainte de représailles. La faiblesse du nombre de plaintes enregistrées auprès de l'autorité judiciaire ou sur les plateformes de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale pour des contrôles d'identité ne permet donc pas de rendre compte de l'ampleur des contrôles d'identité perçus comme discriminatoires.

⁷³ Christian Vigouroux, Florian Roussel, « La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité », juillet 2021, rapport remis au Ministre de l'intérieur

⁷⁴ Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007

Pour attester de l'existence d'une pratique systémique de contrôles discriminatoires, les associations requérantes se prévalent, d'une part, de nombreux témoignages individuels, émanant de victimes comme de témoins d'agissements perçus comme discriminatoires⁷⁵, ainsi que de membres des forces de l'ordre, d'autre part, de déclarations publiques des présidents de la République successifs, en particulier du Président Emmanuel Macron, s'engageant à lutter contre les pratiques abusives en matière de contrôles d'identité, enfin, de nombreux rapports, avis et études de divers organismes, au premier rang desquels le Défenseur des droits, mais aussi la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ou la Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

Le Défenseur des droits, à l'appui de ses observations dans la présente instance, indique que « *Plusieurs études et rapports émanant de différents organismes établissent qu'il existe une surreprésentation de certaines populations issues de l'immigration, sans motif légitime apparent, dans la pratique des contrôles d'identité par les forces de l'ordre* », ajoutant que « *Ces pratiques conduisent à cibler non un comportement mais des caractéristiques raciales ou ethniques* ». Il souligne en particulier les conclusions d'une enquête nationale sur l'accès aux droits qu'il a conduite en 2016 auprès d'un échantillon représentatif de plus de 5 000 personnes en France métropolitaine, dont les résultats, publiés en janvier 2017 dans un rapport intitulé « *Relations police/population : le cas des contrôles d'identité* », indiquent que « *80 % des personnes correspondant au profil de "jeune homme perçu comme noir ou arabe" déclarent avoir été contrôlés dans les cinq dernières années (contre 16 % pour le reste des enquêtés)* », ces profils ayant ainsi « *vingt fois plus* » de probabilité d'être contrôlés. Il ajoute que les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes rapportent nettement plus souvent avoir été tutoyés (40 % contre 16 % en moyenne), insultés (21 % contre 7 %) ou brutalisés (20 % contre 8 %) lors de ces contrôles.

Les requérantes se prévalent également d'un rapport de l'ECRI, émanation du Conseil de l'Europe, daté de juin 2022, qui souligne « *la persistance de contrôles discriminatoires et de comportements abusifs de la part des forces de l'ordre* » et recommande en particulier aux autorités d'introduire un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre.

L'ensemble des éléments produits par les requérantes ne nous paraît pas permettre de caractériser une pratique « systémique » ou « généralisée » de contrôles d'identité discriminatoires. Le rapport du président Vigouroux précité relevait à cet égard qu'« *au vu des éléments dont elle a pu prendre connaissance, la mission estime qu'on ne peut parler, dans la police ou dans la gendarmerie, d'un phénomène de « racisme ou de discrimination systémique », qui impliquerait un système organisé, structuré et généralisé au sein de l'ensemble de services conduisant à traiter différemment la population en fonction de ses origines ethniques ou d'autres critères proscrits par la loi* ».

⁷⁵ Etant précisé que la seule circonstance qu'un contrôle d'identité soit perçu comme discriminatoire par la personne qui en fait l'objet ou par des observateurs extérieurs ne permet pas, en l'absence de décision du juge judiciaire, d'établir qu'il le soit

Pour autant, eu égard notamment à la difficulté de mesurer l'ampleur du phénomène, les éléments produits suffisent à présumer l'existence de pratiques discriminatoires suffisamment répandues pour ne pas pouvoir être regardées, contrairement à ce que fait valoir le ministre de l'intérieur en défense, comme se limitant à des dérives individuelles imprévisibles, et qui constituent une « pratique administrative » au sens où l'entend la CEDH, à savoir une « *accumulation de manquements de nature identique ou analogue, assez nombreux et liés entre eux pour ne pas se ramener à des incidents isolés, ou à des exceptions, et pour former un ensemble ou système* »⁷⁶.

4.3.2. Cette pratique constituant, eu égard en particulier à la gravité des contrôles « au faciès », une méconnaissance caractérisée de l'interdiction des contrôles d'identité discriminatoires, il vous faut, **dans un deuxième temps, regarder s'il existe des mesures qui seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à prévenir sa poursuite ou sa réitération.** Ce n'est que dans l'affirmative que cette pratique pourra être regardée, au moins partiellement, comme la conséquence de l'abstention par l'Etat d'adopter les mesures de nature à en prévenir la survenance, permettant aux victimes de contrôles discriminatoires d'engager la responsabilité de l'Etat non seulement devant le juge judiciaire à raison de la faute lourde commise par l'agent contrôleur, mais aussi devant le juge administratif à raison de la défaillance de l'Etat dans l'organisation du service public de la justice.

Les modalités de caractérisation d'une telle abstention fautive dépendent de la **portée de l'obligation** qui incombe à l'Etat en matière de prévention des contrôles d'identité discriminatoires. Il ne fait guère de doute que l'interdiction faite aux agents des forces de l'ordre, notamment par la loi du 27 mai 2008 précitée, de réaliser des contrôles d'identité dits « au faciès » constitue une obligation de résultat, le caractère discriminatoire d'un contrôle suffisant à caractériser une faute lourde de l'Etat et à engager sa responsabilité devant le juge judiciaire. En revanche, l'obligation pesant sur l'Etat dans l'organisation du service public de la justice consiste à faire respecter, par ses agents, cette interdiction. Cette obligation ne revêt pas, croyons-nous, le caractère d'une obligation de résultat pour l'administration, compte tenu du caractère indirect des leviers d'action dont dispose l'administration pour agir sur le respect de cette interdiction, qui est tributaire non seulement des comportements individuels des 250 000 membres des forces de l'ordre mais aussi de l'appréciation subjective de ces derniers. A ce dernier égard, il faut relever que la qualification du caractère discriminatoire d'un contrôle n'a rien d'évident, ainsi qu'en témoignent les solutions contraires successivement retenues dans un même litige par les juridictions judiciaires appelées à se prononcer sur l'existence d'une faute lourde de l'Etat du fait de contrôles discriminatoires.

En l'espèce donc, la caractérisation d'une inaction fautive de l'Etat dépend – notamment – des **moyens dont l'administration doit être regardée comme pouvant raisonnablement disposer.**

⁷⁶ CEDH, 18 janvier 1978, *Irlande c. Royaume Uni*, req. n° 5310/71, § 159

Ne peuvent à cet égard être pris en compte les moyens qui ne sont pas à proprement parler « administratifs » et dont vous n'êtes pas compétents pour juger qu'ils auraient dû être mis en œuvre.

Il en va ainsi, en particulier, des **évolutions du cadre législatif** que les associations requérantes appellent de leurs vœux. Celles-ci font en effet valoir que la pratique des contrôles d'identité « au faciès » résulterait des lacunes de la législation encadrant les contrôles d'identité. Elles critiquent en particulier la possibilité prévue par l'article 78-2 du code de procédure pénale de réaliser des contrôles d'identité dans un but de police administrative, le manque de précision, dans ce même article, quant aux motifs pouvant justifier les contrôles d'identité à des fins de police judiciaire et l'absence de dispositions spécifiques aux contrôles des mineurs. Elles soulignent en outre la nécessité, d'une part, de disposer d'une autorité administrative indépendante⁷⁷ chargée de veiller à la régularité des opérations de contrôles d'identité, d'autre part, d'instaurer un récépissé de contrôles d'identité. Mais l'ensemble de ces mesures relève de la compétence du seul législateur. S'agissant, en particulier, de la création d'un justificatif de contrôle, elle ne pourrait résulter que d'une loi, ainsi que le juge implicitement une décision du 23 décembre 2013, *CO...*⁷⁸, puisqu'au même titre que la possibilité, prévue par la loi⁷⁹, d'imposer aux policiers, à titre expérimental, d'enregistrer les contrôles d'identité par une caméra mobile, elle conditionnerait la régularité de la procédure pénale, qui relève de la loi en application de l'article 34 de la Constitution. Or, dès lors que le fait, pour le pouvoir exécutif, de s'abstenir de soumettre un projet de loi au Parlement touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et échappe ainsi à la compétence de la juridiction administrative, le refus du Gouvernement de soumettre au Parlement l'ensemble de ces mesures ne saurait caractériser un manquement de sa part, quelle que soit leur efficacité pour remédier à la pratique des contrôles discriminatoires. Il en va de même de son refus de signer et ratifier le protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, indétachable de la conduite des relations internationales.

En outre, l'abstention de l'Etat à **adopter une circulaire** « afin d'expliquer » le cadre normatif applicable ne peut non plus être invoquée par les requérantes pour caractériser une inaction fautive de sa part dès lors que vous jugez que l'administration n'est tenue ni de donner instruction aux autorités subordonnées d'appliquer les règles de droit à une situation déterminée, obligation à laquelle ces autorités sont en tout état de cause tenues⁸⁰, ni d'édicter

⁷⁷ V. pour la compétence du législateur pour créer une AAI, article 1^{er} de la LO du 20 janvier 2017 relative aux AAI et aux API

⁷⁸ N° n° 372721, inédite : « Considérant, en quatrième lieu, que les requérants soutiennent que les dispositions litigieuses porteraient atteinte au droit au recours constitutionnellement garanti en tant qu'elles ne prévoient pas l'identification des auteurs des contrôles d'identité ni la délivrance de récépissés attestant de la réalisation de tels contrôles ; que, toutefois, l'absence de telles modalités d'encadrement des contrôles d'identité ne porte pas, par elle-même, atteinte à la possibilité, même en l'absence de poursuites à la suite des contrôles, de saisir un juge des irrégularités dont ceux-ci pourraient être entachés et des conséquences dommageables qu'ils pourraient provoquer »

⁷⁹ Article 211 loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

une circulaire pour interpréter l'état du droit en vigueur⁸¹. Tout au plus pourrait-il être fait grief à l'administration ne pas adopter, dans le cadre du pouvoir d'organisation du service que lui reconnaît votre décision *J...*⁸², de circulaire précisant les modalités pratiques de réalisation des contrôles d'identité⁸³, mais les associations requérantes ne soulèvent pas ce grief.

Ensuite, parmi les moyens dont l'administration peut être regardée comme disposant pour prévenir les contrôles d'identité discriminatoires, un certain nombre sont déjà mis en œuvre, comme le fait valoir en défense le ministre. Ils sont relatifs, d'une part, au suivi et à la traçabilité des contrôles d'identité, d'autre part, à la facilitation des signalements des contrôles d'identité perçus comme discriminatoires, enfin, à la formation des agents.

Pour apprécier la portée de ces moyens, il faut avoir à l'esprit, pour ce qui concerne la sanction du manquement individuel que constitue chaque contrôle discriminatoire, la **réponse judiciaire** amorcée par les arrêts de la Cour de cassation du 9 novembre 2016 et poursuivie par trois arrêts de la Cour d'appel de Paris du 8 juin 2021, devenus définitifs. Ces arrêts font application du régime de preuve aménagé prévu par l'article 4 de la loi du 27 mai 2008⁸⁴ en vertu duquel il appartient à celui qui se dit victime d'un contrôle d'identité discriminatoire « *d'apporter des éléments de fait de nature à traduire une différence de traitement laissant présumer l'existence d'une discrimination, et, le cas échéant, à l'administration de démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* ». La Cour de cassation juge que suffisent à présumer l'existence d'une discrimination la production d'études et informations statistiques attestant de la fréquence de contrôles discriminatoires accompagnée d'un témoignage attestant que « *les opérations de contrôle ont visé, durant une heure trente, de façon systématique et exclusive, un type de population en raison de sa couleur de peau ou de son origine* »⁸⁵. Est en revanche insuffisante à laisser présumer une discrimination la seule invocation d'études et de statistiques, lorsque ni les déclarations d'une autre personne contrôlée ni celles des témoins du contrôle ne font état de la différence de traitement invoquée par l'intéressé⁸⁶. C'est ensuite à l'Etat de démontrer l'existence d'éléments objectifs justifiant la différence de traitement, donc l'absence de caractère discriminatoire du contrôle, par exemple en démontrant que la personne contrôlée répondait au signalement d'un suspect⁸⁷. Dans ses arrêts du 8 juin 2021, pour juger que l'Etat n'établissait pas la preuve du caractère non discriminatoire du contrôle, la Cour d'appel de Paris souligne en particulier l'absence de toute traçabilité des contrôles en cause, l'incapacité de l'Etat, en l'espèce, à identifier les agents qui en étaient les auteurs et la faible valeur probante de rapports rédigés plusieurs semaines après les faits⁸⁸.

⁸⁰ CE, 5 avril 2022, *Union française contre les nuisances des aéronefs et autres*, n° 454440, aux tables

⁸¹ CE, 14 mars 2003, *G...*, n° 241057, aux tables

⁸² V. sur l'obligation de l'administration d'adopter les mesures d'organisation du service nécessaires au respect de ses obligations CE, 17 décembre 2008, *SFOIP*, n°305594, au Recueil p. 456

⁸³ Voir en ce sens la proposition du rapport Vigouroux d'élaborer un « Manuel des contrôles d'identité »).

⁸⁴ V. également Assemblée, 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, au Recueil p. 407

⁸⁵ Pourvois n°s 15-25.873,

⁸⁶ N° 15-24.212

⁸⁷ Pourvoi n° 15-24.210

L'on peut raisonnablement attendre de cette jurisprudence récente, qu'en facilitant le constat d'une présomption de discrimination et en faisant peser sur l'Etat la charge de démontrer par des éléments circonstanciés les justifications objectives des contrôles en cause, étrangères à toute considération raciale ou ethnique, elle ait une vertu régulatrice sur les pratiques des agents, et les incite en particulier à améliorer la traçabilité des contrôles.

Ajoutons que si les contrôles discriminatoires engagent la responsabilité de l'Etat devant le juge judiciaire, les agents qui en sont les auteurs peuvent également faire l'objet de sanctions disciplinaires, en application de l'article R. 434-27 du code de la sécurité intérieure. Cet article permet de sanctionner tout manquement du policier ou du gendarme aux règles et principes définis par le code de déontologie qui leur est applicable. Et l'article **R. 434-16 de ce code interdit expressément** aux policiers et gendarmes de se fonder sur une caractéristique physique ou un signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'ils disposent d'un signalement précis motivant le contrôle.

Au-delà de cette interdiction de niveau réglementaire ainsi que des mesures individuelles pouvant être mises en œuvre, les requérantes soulignent, en premier lieu, l'insuffisance des moyens d'identification des agents auteurs de contrôle, qui entrave selon elles la capacité des victimes de contrôles discriminatoires à apporter la preuve de ces agissements et les dissuade de s'en plaindre et de les signaler⁸⁹.

Le ministre de l'intérieur rappelle en défense avoir pris plusieurs mesures ces dernières années afin **d'améliorer l'identification des agents et la traçabilité des contrôles**, telles qu'en particulier, depuis 2014, l'obligation pour les policiers et gendarmes de porter un numéro d'identification individuel, le RIO⁹⁰, et le déploiement progressif depuis 2013, généralisé en 2021, des caméras-piétons. Les requérantes soulignent non sans raison les insuffisances de ces dispositifs, faisant en particulier valoir que le RIO n'est pas systématiquement porté⁹¹ et que les caméras-piétons permettent de s'assurer du bon déroulement d'un contrôle mais ne renseignent pas sur son motif. Ils n'en constituent pas moins des moyens pertinents pour améliorer la traçabilité des contrôles d'identité et témoignent des actions engagées par l'Etat pour prévenir plus efficacement les contrôles discriminatoires, en les dissuadant et en facilitant leur signalement. Les limites inhérentes à ces dispositifs et la circonstance qu'ils ne soient pas systématiquement déployés illustrent certes que leur efficacité peut être renforcée mais ne suffisent pas à remettre en cause leur utilité.

De même, parmi les mesures permettant d'améliorer la traçabilité des contrôles d'identité et de renforcer le contrôle de l'autorité judiciaire sur leur bien-fondé, il faut signaler une **dépêche du Garde des sceaux du 6 mars 2017** destinée, à la suite notamment des arrêts du 9

⁸⁸ Cour d'appel de Paris, 8 juin 2021, n° 19/00865, 19/00872, 19/00867

⁸⁹ V. en ce sens les conclusions d'Aurélié Bretonneau sur la décision CE, 13 juin 2016, *CO...*, n°372721, B

⁹⁰ Article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure

⁹¹ V. sur cette question, l'affaire n° 467771, *Ligue des droits de l'Homme*, jugée ce jour, et les conclusions de Florian Roussel

novembre 2016 de la Cour de cassation, à préciser « le rôle de l'autorité judiciaire dans le contrôle des opérations de contrôles d'identité ». Cette dépêche encourage le déplacement des procureurs de la République sur les lieux des opérations de contrôles d'identité, les invite à renforcer leur contrôle en amont de la délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et prévoit la généralisation à tous les contrôles d'identité et non plus aux seuls contrôles réalisés sur réquisition, de la rédaction d'un rapport transmis au procureur de la République relatant le déroulement des opérations de contrôle. Ce rapport, rédigé par le chef du service de police ou de l'unité de gendarmerie ayant procédé aux contrôles, doit comporter, « *outre des précisions relatives au cadre juridique et aux modalités des contrôles, des informations statistiques et tout élément permettant à l'autorité judiciaire de s'assurer du caractère non discriminatoire de ces contrôles, à travers notamment la présentation des critères ayant présidé au choix des personnes à contrôler* ». La circonstance, attestée par un courrier du Garde des sceaux de 2019, que des procureurs aient déploré la raréfaction de ces comptes-rendus ainsi que l'imprécision de leur contenu ne nous paraît pas susceptible de caractériser une carence fautive de l'Etat, notamment au vu des contraintes administratives importantes que la réalisation de ces comptes-rendus peut représenter dans certaines zones, par exemple dans de grandes agglomérations, au détriment de la présence policière sur le terrain.

Le ministre se prévaut également des actions entreprises **pour faciliter les signalements** de contrôles discriminatoires par les personnes qui en sont victimes ou témoins. Ont ainsi été mises en place des plateformes à l'IGPN et à l'IGGN permettant de signaler de manière simple et rapide en ligne tout agissement discriminatoire. Une plateforme de signalements, antidiscriminations.fr a en outre été instaurée en février 2021 auprès du Défenseur des droits, avec un numéro de téléphone dédié et un service de discussion en ligne. En pratique, ces plateformes ne donnent lieu qu'à de rares signalements de contrôles d'identité dénoncés comme discriminatoires ou de pratiques ou propos discriminatoires tenus à l'occasion d'un contrôle d'identité : 33 pour près de 5 000 signalements en 2022 sur la plateforme de l'IGPN et un seul pour plus de 1 500 la même année sur la plateforme de l'IGGN. Mais la faiblesse du nombre de signalements ne peut être reprochée à l'inertie de l'administration compte tenu du déploiement de ces plateformes et de la visibilité qui leur est conférée.

En deuxième lieu, les associations requérantes font valoir que **la formation des forces de l'ordre**, tant initiale que continue, doit être redéfinie pour modifier en profondeur les pratiques policières. Mais il ressort des écritures du ministre en défense que la formation initiale des policiers comme des gendarmes intègre désormais des modules substantiels sur la lutte contre les discriminations, sur la déontologie et l'éthique ainsi que sur le droit et la pratique des contrôles d'identité, avec des exercices de mise en situation et une intervention du Défenseur des droits. Des modules de formation continue portant spécifiquement sur les contrôles d'identité sont également proposés, dont la faible fréquentation doit être appréhendée à l'aune de l'ensemble des formations offertes aux agents des forces de l'ordre, dans des domaines tout aussi prioritaires (violences intrafamiliales, cybercriminalité, préparation aux nouvelles formes de contestation violentes, etc⁹²).

Enfin, les requérantes invitent, en des termes très généraux, à redéfinir les objectifs de la police, pour repenser la relation entre la police et la population, et à restructurer les mécanismes d'examen et d'évaluation des policiers de manière à appréhender leur propension à se fonder sur des stéréotypes.

Au terme de ce recensement, nous ne doutons pas que l'Etat dispose de marges de manœuvre pour lutter plus efficacement contre les contrôles d'identité discriminatoires, ne serait-ce qu'en mobilisant davantage encore les moyens qu'il a déjà déployés, en particulier en termes de formation et de traçabilité des contrôles.

Toutefois, il ne s'agit pas ici de déterminer s'il est opportun que l'Etat mobilise ces marges d'amélioration, mais de juger si, en s'abstenant de le faire, il méconnaît ses obligations légales. Or si les moyens supplémentaires qui sont raisonnablement à la main de l'Etat nous paraissent effectivement susceptibles d'avoir un effet utile sur la prévention des pratiques abusives des forces de l'ordre, cette utilité doit être mise en regard de celle des mesures existantes, à laquelle elle s'ajouterait. Les moyens additionnels présentent à cette aune une utilité relative, ce dont conviennent d'ailleurs expressément les requérantes, qui soulignent dans leurs écritures que « *prises isolément ou de manière parcimonieuse, [les mesures qu'elles sollicitent] ne seraient d'aucun effet ou, du moins, d'un effet trop limité (...) pour remédier de manière effective à la discrimination raciale systémique* » qu'elles dénoncent.

Par conséquent, au vu de l'ensemble des moyens déjà mis en œuvre par l'Etat et de l'ampleur de la pratique des contrôles discriminatoires, qui ne peut être regardée comme systémique, les mesures supplémentaires sollicitées par les associations requérantes et dont l'administration pourrait se doter ne nous paraissent pas susceptibles d'avoir un effet suffisamment direct et certain sur la prévention des contrôles d'identité discriminatoires pour que l'abstention de l'Etat à les adopter soit constitutive d'une carence fautive susceptible d'engager sa responsabilité, ni, au demeurant, d'une carence présentant un lien suffisamment direct et certain avec les préjudices invoqués par les associations requérantes pour justifier une réparation indemnitaire ou le prononcé d'une injonction.

En tout état de cause, à supposer même que les mesures supplémentaires dont l'Etat pourrait se doter, en particulier en matière de formation des agents des forces de l'ordre, de traçabilité des contrôles et d'exercice du pouvoir hiérarchique sur ses agents, puissent être regardées comme étant de nature à limiter de façon directe, certaine et appropriée, le risque de survenance de contrôles d'identité discriminatoires, nous peinons encore à caractériser une inertie fautive de l'Etat, compte tenu non seulement des actions qu'il a déjà engagées, mais aussi des difficultés inhérentes à la satisfaction de l'obligation générale qui pèse en l'espèce sur l'Etat, de prévenir des manquements individuels, au demeurant difficilement objectivables, de quelque 250 000 policiers et gendarmes, ainsi que des contraintes liées à l'exécution de ses missions de police judiciaire et administrative, qui appellent en particulier

⁹² V not. Rapport d'information n° 410 (2022-2023) de Mmes Catherine DI FOLCO et Maryse CARRÈRE, fait au nom de la commission des lois, déposé au Sénat le 8 mars 2023 : « Formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales : rendre opérationnel ce qui est essentiel »

des efforts de formation dans de nombreux domaines et supposent de veiller au maintien de la présence policière sur le terrain.

Alors que la requête dont vous saisissez Amnesty international et les autres associations requérantes tend en réalité à redéfinir en profondeur une politique publique, la réponse que vous y apporterez est enserrée dans les limites de votre office, sans préjudice des réponses qui pourraient être apportées, à d'autres niveaux, à la question sensible des contrôles d'identité discriminatoires. Vous n'êtes en effet compétents pour en connaître que dans les limites, d'une part, de votre office de juge administratif, c'est-à-dire de juge des autorités exerçant le pouvoir exécutif, d'autre part, de votre compétence de premier et dernier ressort pour connaître d'une défaillance de portée générale de l'action administrative. Dès lors, la circonstance qu'une carence fautive de l'Etat ne soit pas caractérisée à l'échelon national, dans l'adoption des mesures de portée générale, ne préjuge aucunement de l'inexistence, à un niveau infra-étatique, de manquements systémiques susceptibles d'être sanctionnés par le juge administratif, par exemple dans l'hypothèse de pratiques abusives répandues au sein d'un commissariat déterminé. La solution que nous vous proposons d'adopter ne préjuge à l'évidence pas non plus des solutions qui pourraient être recherchées par les instances compétentes, d'une part, sur le plan législatif, d'autre part, à l'échelon individuel devant le juge judiciaire.

Par ces motifs, nous concluons :

- **A l'admission des interventions du Conseil national des barreaux, du Syndicat de la magistrature et de l'association « Observatoire pour les droits des citoyens itinérants »**
- **Au rejet de l'intervention de Mme ZZ...**
- **Et au rejet de la requête.**