

N° 467771 – Ligue des droits de l’homme

N° 467781 – Syndicat de la magistrature

Assemblée du contentieux

Séance du 29 septembre 2023

Décision du 11 octobre 2023

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

Comme son étymologie l’indique, la matricule constitue le registre dans lequel sont inscrites, avec un numéro d’ordre, les personnes qui entrent dans un corps ou une société. Par extension, le matricule en est venu à désigner ce numéro, puis, parfois également, l’individu qui le porte, tel que, par exemple, un détenu ou un militaire. Il renvoie alors à la perte, par celui qui est ainsi qualifié, de son identité, à son absorption par la multitude.

Relatant son expérience au front, Blaise Cendrars écrivait ainsi : « *La guerre ça n'est pas beau, surtout ce qu'on en voit quand on y est mêlé comme exécutant, un homme perdu dans le rang, un matricule parmi des millions d'autres* »¹. De même, combien de salariés, aujourd’hui comme hier, se plaignent-ils de n’être, dans leur entreprise, que « de simples numéros » ?

L’un des paradoxes du présent litige tient à ce que, lorsque le Gouvernement a décidé, en 2013, de rendre obligatoire le port par les policiers et les gendarmes d’un tel matricule, « le RIO », il entendait, au contraire, personnaliser davantage leurs relations avec le public.

L’objectif recherché était, d’abord, de faciliter l’identification des intéressés et de contribuer ainsi à prévenir des comportements non professionnels, tout en simplifiant également la défense de ceux d’entre eux injustement mis en cause.

Mais il s’agissait également de répondre à la perte de confiance d’une partie de la population envers les forces de l’ordre : en donnant la possibilité de l’identifier, l’agent, tenu à un devoir d’exemplarité², montre qu’il ne redoute pas les éventuelles plaintes dont il pourrait faire l’objet.

¹ *La main coupée*, 1946, p.67

² L’article R. 434-15 du CSI, qui constitue le fondement légal de l’obligation d’identification individuelle, figure

Une telle obligation aurait pu, si l'on ose dire, passer inaperçue, dans la mesure où, en imposant le respect, le Gouvernement n'a fait que renouer avec une vieille tradition. A l'exception des heures les plus sombres de la Police nationale, les gardiens de la paix ont ainsi longtemps été tenus de porter un matricule, surnommé le « collet » puis la « pucelle »³. Ce n'est, semble-t-il, que dans le courant des années 1980, que cet identifiant a été abandonné, d'ailleurs dans l'indifférence la plus complète⁴.

Et pourtant, c'est une autre ironie, cette mesure revêt aujourd'hui une charge symbolique particulière, elle suscite une intense polémique. Pour une partie des organisations syndicales, qui réclament que l'anonymat des agents soit mieux protégé (en particulier par le retrait de la mention de leur identité dans les procès-verbaux), en raison de la recrudescence des menaces et agressions dont ils sont victimes, le port du « RIO » est ainsi perçu comme une forme de stigmatisation, qui accrédirait les accusations de violences portées à leur encontre.

Au contraire, pour les associations et syndicats qui vous saisissent aujourd'hui, cette obligation demeure inefficace. Les présents recours en « REP-injonction », qui font écho avec l'affaire qui vient d'être appelée, justifient ainsi, par leurs enjeux intrinsèques, que votre formation de jugement ait à en connaître aujourd'hui. Les requérants entendent, en effet, contester le refus du ministre de prendre toutes mesures utiles aux fins, d'une part, de rendre le matricule plus mémorable et plus lisible et, d'autre part, d'assurer l'effectivité de son port par les agents.

Intérêt à agir

- Au regard de leur objet, les associations LDH et ACAT justifient de leur intérêt à vous saisir de telles demandes. Vous pourrez également admettre l'intérêt à intervenir de M. G... au soutien de leur recours. L'intéressé, qui fait état de sa qualité d'observateur pour l'Observatoire parisien des libertés publiques, participe, en effet, régulièrement à des manifestations et se trouve être particulièrement sensibilisé à ces questions en raison de coups qui lui ont été portés, en 2020, par un agent qui n'a pu être identifié.
- En revanche, la requête du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France nous paraît irrecevable⁵.

ainsi juste après un article posant l'obligation pour les agents de « *se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* ».

³ Même dans le contexte des événements de 1968, très rares étaient alors les voix qui s'élevaient pour réclamer que ce port soit plus généralisé— mais il est vrai que très rares étaient alors les administrés (manifestants ou autres) qui envisageaient de signaler le comportement d'un agent à ses supérieurs ou au parquet...

Voir toutefois cet entrefilet retrouvé dans un article du Monde du 10 juillet 1968 :

« *Plusieurs autres orateurs de la gauche prirent aussi la parole [à la séance du Conseil de Paris]. M. Blumel (ap. com.) évoqua le malaise qui s'était emparé de la police. Il se déclara particulièrement choqué des brutalités qui eurent lieu en dehors des affrontements directs de rue et regretta que les agents de police ne portent plus, comme autrefois, des numéros matricule visibles* ».

⁴ Selon les uns, cet abandon ferait suite au changement d'uniforme dans la police en 1985 ; pour d'autres, il lui serait postérieur.

Comme vous l'avez retenu, en ce qui concerne le premier cité, dans une décision du 27 mai 2015 (CE, 27 mai 2015, n° 388705, A), ces deux syndicats professionnels, dont l'objet est entièrement régi par les dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail, n'ont, en effet, intérêt à contester que les mesures qui sont de nature à affecter les conditions d'emploi et de travail des personnels dont ils défendent les intérêts collectifs ou qui portent atteinte à leurs droits et prérogatives. Or, tel n'est pas le cas des conditions de port du matricule par les forces de l'ordre.

Il est vrai que vous admettez également l'intérêt des organisations représentant les avocats à contester toute mesure de nature à affecter les conditions dans lesquelles peuvent s'exercer les droits de la défense. Vous l'avez jugé, par exemple, concernant une circulaire qui prévoyait le placement en détention provisoire des étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion (Ass., 7 juillet 1978, Syndicat des avocats de France, n° 10830) ou d'une autre, relative à la mise en œuvre des mesures d'assignation à résidence (CE, 13 février 2013, GISTI, n° 361401). Il en est de même s'agissant du refus d'édicter les mesures réglementaires relatives aux conditions dans lesquelles les étrangers maintenus en zone d'attente peuvent bénéficier du concours d'un avocat (CE, 30 juillet 2003, Syndicat des avocats de France, n° 247940, A).

Cependant, cet intérêt ne s'étend pas à l'ensemble des textes qui affectent les clients des avocats, même si, par exemple, ils ont une incidence sur le volume de leur activité. Vous avez ainsi récemment jugé, dans une décision de section n° 452798 du 3 juin 2022, que le Conseil national des barreaux n'était pas recevable à contester un décret relatif à la dématérialisation du dépôt des demandes de titres de séjour. En particulier, et comme vous l'aviez déjà retenu en ce qui concerne le Syndicat de la magistrature dans votre décision précitée, la référence, dans les statuts du syndicat des avocats de France, à la défense des « droits de la défense et des libertés dans le monde » a été jugée trop générale.

En l'espèce, le recours nous paraît également sans lien suffisamment direct avec les conditions d'exercice des droits de la défense ou avec un autre intérêt moral de la profession. En particulier, la circonstance que la décision contestée ferait obstacle à l'aboutissement de certaines procédures pénales ne nous paraît pas suffisante⁶.

Objet de la demande

En ce qui concerne la demande d'adaptation des caractéristiques techniques du port du RIO

⁵ Vous jugez qu'en dépit de la jonction, l'un des recours doit être rejeté en l'absence d'intérêt pour agir, V. par ex. Exemple de rejet pour défaut d'IPA en cas de jonction : CE, 9 mars 2018, société Enedis, n° 407516, 407547, 408809, 409065, B. La solution n'est, il est vrai, pas totalement aisée à articuler avec votre jurisprudence plus ancienne (CE, 13 juin 2005, Ville de Chevreuse, n° 276481, B), qui aurait pu conduire, dans cette configuration contentieuse, à ne rejeter que la demande des syndicats au titre de l'article L. 761-1 du CJA, exactement de la même façon que dans une requête collective, si seuls certains requérants s'étaient vu reconnaître un intérêt à agir.

⁶ Les requérants ne se prévalent pas d'un intérêt à agir en tant que participants réguliers à des rassemblements publics, alors même que cette qualité permet de contester certaines mesures de nature à entraver la liberté de manifester, telle l'interdiction de se dissimuler le visage (CE, 23 février 2011, SNES, n°329477, B).

Seconde question de recevabilité : la décision attaquée fait-elle bien grief ? Tel est assurément le cas en tant qu'elle porte refus d'adapter les caractéristiques techniques du matricule. La demande dont le ministre était saisi tendait, en effet, sur ce point, à ce qu'il fasse usage des pouvoirs, que lui reconnaît votre décision J... (Section, 7 février 1936, n° 43321), « *de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration* » placée sous son autorité, « *dans la mesure où l'exige l'intérêt du service* ».

Or, vous avez admis, dès 2008, dans une décision Section française de l'OIP (CE, 17 décembre 2008, n° 305594, A), la recevabilité d'un tel recours (s'agissant alors du remplacement des matelas des détenus, afin de préserver leur sécurité). Comme le soulignait le président Guyomar dans ses conclusions, il se déduit en effet de la jurisprudence J... que le chef de service ne peut légalement s'abstenir de faire usage de telles prérogatives lorsque l'intérêt du service appelle nécessairement son intervention.

En ce qui concerne la demande tendant à ce que le ministre assure le respect effectif de l'obligation de port du RIO

La justiciabilité du refus du ministre de faire assurer l'application effective du port du « RIO » soulève une question plus délicate.

Vous jugez, en effet, qu'une autorité publique n'est pas tenue de prendre une circulaire pour interpréter l'état du droit en vigueur (CE, 13 juillet 1965, Association des fonctionnaires Sarrois, n° 62226, A ; CE, 8 décembre 2000, syndicat Sud-PTT-Pays de Savoie, n° 209287, B). Cette jurisprudence a été réaffirmée postérieurement à votre décision GISTI, qui permet de contester les actes de droit souple ayant des effets notables sur les droits et situations des personnes (CE, 14 octobre 2020, Association pour une consommation éthique, n° 434802, B). Le refus de prendre de tels actes demeure donc insusceptible de recours.

Vous avez récemment étendu cette solution, dans une décision Union française contre les nuisances des aéronefs du 5 avril 2022 (n° 454440), aux recours contre le refus du ministre d'enjoindre à ses services d'appliquer une réglementation à une situation déterminée (il s'agissait alors de l'élaboration par les préfets des cartes de bruit). Cette obligation s'imposant aux autorités subordonnées même en l'absence d'une demande formelle du ministre, l'intervention de ce dernier ne peut, en effet, être regardée comme nécessaire. C'est au niveau local que de tels différends ont vocation à se régler.

Vous pourriez être tentés d'en déduire, de façon générale, que ne constitue pas une décision faisant grief le refus du ministre de faire usage de son pouvoir hiérarchique en vue de faire respecter une règle de droit par ses services. Les tiers ne pourraient ainsi exiger de lui qu'il donne instruction aux responsables compétents de prendre les mesures individuelles adaptées pour faire cesser les dysfonctionnements constatés.

Cependant, cette lecture reviendrait à priver les requérants de toute voie de droit efficace en vue de faire remédier à la méconnaissance récurrente d'une règle de droit qui serait imputable

au non-respect par les agents des prescriptions qui leur sont personnellement applicables, et alors même que cette situation révélerait une carence de l'autorité hiérarchique.

Ce serait contradictoire avec l'esprit de votre jurisprudence récente, rappelée tout à l'heure, qui leur permet, à certaines conditions, de s'adresser au niveau administratif le plus approprié pour apporter la réponse adaptée à de tels manquements.

La fermeture du prétoire dans une telle hypothèse serait, par ailleurs, en décalage avec votre jurisprudence ancienne qui permet à la victime d'engager la responsabilité pour faute de l'administration à raison de sa carence systématique dans l'usage de ses pouvoirs disciplinaires ou de contrôle (V. Ass. 7 mai 1971, S..., p. 335).

Il nous semble ainsi que votre décision du 5 avril 2022 ne traite que de l'hypothèse dans laquelle le recours vise à obtenir du ministre qu'il forge une interprétation déterminée de la loi aux fins de contraindre ses services à l'appliquer, c'est-à-dire, comme l'évoquait Clément Malverti dans ses conclusions, lorsqu'il a pour objet la prise d'actes qui « *établissent ... une référence dont le respect est attendu* ».

Enfin, la circonstance que le demandeur serait sans intérêt à demander la prise d'une sanction contre un agent déterminé (V. Section, 10 juillet 1995, Mme L..., n° 141654, p. 302 ; CE, 17 mai 2006, B..., n° 268938, A) n'est pas non plus de nature à remettre en cause la recevabilité d'une action dont l'objet est uniquement de rétablir le fonctionnement normal du service.

Seule la forme que prendra la réponse hiérarchique (à savoir une circulaire ou un ordre directement donné aux services concernés) nous paraît relever du choix discrétionnaire du ministre, sans que le juge administratif ait à s'y immiscer.

Si vous nous suivez pour admettre la recevabilité du recours, il vous faudra examiner successivement la portée des obligations qui incombent en l'espèce au ministre, son éventuelle carence à les respecter et, dans l'affirmative, les mesures devant être prescrites pour y remédier.

Précisons, à titre liminaire, que les deux précédents retrouvés, qui s'inscrivaient dans un cadre contentieux très différent, ne prennent pas réellement parti sur ces points.

Ainsi, dans votre décision C... du 13 juin 2016 (n° 372721, B sur un autre point), où étaient en cause les conditions de réalisation des contrôles d'identité, vous avez écarté, sans prendre parti sur son opérance, un moyen tiré de l'atteinte au droit au recours effectif, en vous fondant sur l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires relatives à l'obligation de port du matricule. Sa mise en œuvre opérationnelle n'était pas en débat.

De même, si le juge des référés-libertés a, eu égard à son office, rejeté, par une ordonnance n°s 472509 et 472516 du 5 avril dernier, une requête émanant des auteurs du présent recours,

au motif que les manquements relevés à l'obligation de port du matricule ne traduisaient pas une carence grave et manifestation illégale du ministre à la faire respecter, ces deux conditions ne sont pas pertinentes dans le cadre du « REP-injonction ».

La portée des obligations légales qui s'imposent au ministre en ce qui concerne l'identification des policiers et gendarmes

Une obligation qui ne découle d'aucune norme constitutionnelle, conventionnelle ou législative

Dans le présent litige, l'existence d'une obligation légale que l'administration est tenue de respecter ne fait aucun doute mais sa source peut, en revanche, faire hésiter. Le pouvoir réglementaire était-il tenu d'imposer aux agents le port du matricule ?

Répondre par l'affirmative, comme cela vous est demandé, présente un double enjeu :

- D'une part, donner plus de force juridique à cette obligation, en limitant la marge d'appréciation du ministre dans la détermination de ses modalités de mise en œuvre ;
- Et, d'autre part, étendre l'obligation d'identification individuelle à d'autres services. Pourraient ainsi être concernés l'ensemble des « fonctionnaires de la sécurité », comme le suggérait le Défenseur des droits dans un rapport de 2012 consacré aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, ou, plus spécifiquement, les surveillants pénitentiaires, comme le recommandait le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans un rapport de 2017 (« Le personnel des lieux de privation de liberté »).

Les détenus pourraient-ils demain exiger de leurs gardiens le port du matricule ? Ce ne serait pas la moindre des ironies...

Les exigences constitutionnelles

Est, d'abord, invoqué l'article 15 de la Déclaration de 1789, qui consacre le droit pour la société « *de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Il n'a, jusqu'alors, été dégagé de ces dispositions, de façon, d'ailleurs parfois très constructive, que des principes éloignés de l'objet du litige, tels que la sincérité budgétaire (décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006), le bon usage des deniers publics (décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006), le droit d'accès aux archives publiques (décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017) ou encore la nécessaire pertinence des exemptions à la responsabilité des ordonnateurs devant la CDBF (décision n° 2016-599 QPC, § 12).

Toutefois, il nous paraît se déduire de leur lettre-même l'existence d'une obligation générale pour l'administration de se doter de moyens suffisants aux fins d'identifier ses agents dans le cadre de l'exercice de leurs missions. A défaut, en effet, on voit mal comment elle serait en mesure, le cas échéant, de leur « demander compte », en mettant en cause leur responsabilité disciplinaire ou civile.

Cette exigence revêt une importance particulière en ce qui concerne les policiers et les gendarmes, dans le cadre de l'exercice de la force publique qui leur est reconnu par l'article 12 de la Déclaration. Elle implique la mobilisation de moyens d'identification adaptés, qu'il s'agisse, en amont des faits, de l'équipement des agents en caméras ou du port d'un identifiant, ou, en aval, de la conduite d'enquêtes suffisamment approfondies.

En revanche, on ne peut aller jusqu'à en tirer l'obligation pour ces agents de s'identifier lors de leurs contacts avec le public, ou a fortiori celle de porter un matricule. Ce serait faire beaucoup trop dire à des dispositions si générales que d'en tirer une exigence aussi précise...

Les exigences de droit international et européen

La portée des stipulations conventionnelles également invoquées n'est guère différente.

- Ainsi, quand sont en cause des faits d'atteinte à la vie ou de traitements inhumains ou dégradants, la CEDH juge que les articles 2 et 3 de la Convention impliquent, sur le plan procédural, que les autorités publiques mènent une enquête approfondie et effective pouvant conduire à l'identification et à la sanction de leur auteur. A défaut, comme le relève une décision Rashid c. Bulgarie n° 47905/99, 18 janvier 2007, « *il serait possible à des agents de l'Etat de fouler aux pieds, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits de ceux soumis à leur contrôle* ».

Cette obligation participe également à l'exercice du droit de liberté de réunion pacifique, garanti notamment par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques invoqué par M. G..., comme l'a reconnu le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

De même, l'article 45 du Code européen d'éthique de la police, issu d'une recommandation du 19 septembre 2001, pose l'obligation pour les agents d'être en mesure d'attester de leur qualité et de leur identité professionnelle, que ce soit, précise son exposé des motifs, pendant ou après une intervention. En son absence, souligne-t-il encore, et cela fait écho à l'exigence constitutionnelle mentionnée à l'instant, le principe de responsabilité personnelle des agents, posé à son article 16, ne serait plus « *du point de vue du public, qu'une formule vide de sens* ».

- Pour autant, on ne peut déduire de ces différents textes une obligation imposant systématiquement aux forces de l'ordre de s'identifier lors de leurs contacts avec le public.

Dans les nombreux arrêts de condamnation rendus par la CEDH sur le sujet, les diligences accomplies pour retrouver les agents responsables ont ainsi été appréciées de façon globale, en tenant compte tant des moyens d'identification disponibles que du sérieux des enquêtes.

La CEDH se montre cependant plus exigeante quand le policier a le visage dissimulé par un casque ou une cagoule, par dérogation à un principe de transparence que les Allemands résumement en ces termes : « *L'Etat rencontre son citoyen visière levée* »⁷. Ainsi, lorsque la

visière est refermée, ce qui est parfois nécessaire, la Cour retient alors, de façon constante, que l'agent doit arborer un signe distinctif, comme un matricule (V. par ex. CEDH, 11 octobre 2011, Hristovi c. Bulgarie, n° 42697/05 ; 4 septembre 2013, Özalp ulusoy c. Turquie, n° 9049/06 ; 22 juillet 2014, Ataykaya c. Turquie, n° 50275/08).

L'absence de fondement dans la loi ou dans une disposition réglementaire à caractère général

Peut-on alors déduire de la loi une telle obligation de port d'un identifiant ? Là encore, il nous semble que non.

Il est vrai que différentes initiatives ont été engagées, depuis une quarantaine d'années, en vue de « lever l'anonymat » des agents publics, en rupture avec la conception profondément ancrée selon laquelle ils ne devaient entretenir avec les usagers que des relations impersonnelles, dans le souci notamment de se protéger⁸. C'est ainsi qu'a été consacré, par l'article 4 de la loi DCRA, désormais codifié à l'article L. 111-2 du CRPA, le droit de toute personne « *de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne* ».

Cependant, ces dispositions garantissent « l'anonymat » de l'agent lorsque sa sécurité personnelle le justifie, ce qui sera fréquemment le cas des forces de sécurité intérieure⁹. Elles ne prévoient pas qu'un autre identifiant puisse être substitué au patronyme et ne peuvent donc constituer le fondement légal de l'obligation de port du matricule.

Elles ne s'appliquent, en outre, que dans le cadre d'une « affaire » qui concerne l'agent. Cela inclut certes les procédures disciplinaires (CE, 1er mars 2021, P..., n° 436013, B) mais sans doute pas toutes les interventions des agents sur la voie publique.

Par ailleurs, dès lors qu'elles ne disent rien des modalités de communication de ces informations, elles ne nous semblent pas exclure que celle-ci s'effectue à la demande de l'administré (V. concl. A. Lallet sur la décision P... précitée).

Seule une circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1985 recommandait que des mesures soient prises afin que le nom des agents soit apposé à la porte de leur bureau ou devant leur guichet. Cependant, cette initiative s'est heurtée à l'hostilité de nombre de fonctionnaires, qui y ont vu une « porte ouverte à la délation et à la vindicte populaire ». Vous avez même été saisi d'un recours que vous avez rejeté comme irrecevable, en l'absence de caractère décisoire du texte, et cette obligation n'a pas été reprise en droit positif (CE, 20 mai 1988, Fédération syndicaliste des travailleurs des PTT-FO, n° 69662, C).

⁷ „Der Staat tritt seinen Bürger mit offenem Visier entgegen.“ – cité par le président Vigouroux dans son manuel, 51.113

⁸ V. Y Jegouzo, MF Bechtel et MC Henry-Meiningner, « La levée de l'anonymat des fonctionnaires » RFAP 1985, n° 34, p. 366

⁹ V. travaux préparatoires de la loi DCRA, et en particulier, C. Ledoux, Rapport de la commission des lois, AN, n° 1936, 25 mai 1999, p. 19

A défaut d'une telle exigence d'ordre général, l'obligation de s'identifier dans le cadre de ses fonctions ne s'impose ainsi que dans les rares cas où une prescription particulière le prévoit. Tel est le cas pour les militaires, tenus de porter une bande patronymique, ou encore, en dehors de la fonction publique, pour les agents privés de sécurité (arrêté du 18 juillet 2023 pris pour l'application des articles L. 613-4, L. 613-8 et L. 614-3 du code de la sécurité intérieure) - mais pas, par exemple, pour les douaniers ou les policiers municipaux.

La portée des dispositions réglementaires relatives au port du « RIO »

- En résumé, même si elle participe au respect de certaines exigences constitutionnelles ou conventionnelles et si elle s'inscrit dans une tendance générale au renforcement de la transparence administrative, l'exigence du port d'un matricule trouve son véritable fondement juridique dans des dispositions réglementaires, figurant dans un chapitre du code de la sécurité intérieure consacré à la déontologie des policiers et des gendarmes, à savoir le second alinéa de son article R. 434-15.

Et encore s'agit-il d'un fondement très imprécis puisque cet article, issu du décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013, se borne à énoncer que : « *Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, [le policier ou le gendarme] se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle* ». Rien n'est dit sur la nature de ces prescriptions.

L'identification aurait pu tout aussi bien consister, comme en Italie, par exemple, en la présentation de la carte professionnelle du policier en cas de demande. On ne peut donc, nous semble-t-il, en tirer d'autre exigence que celle d'un matricule au moins lisible de près.

- En ce qui concerne la Police nationale, c'est, en fait, un arrêté ministériel du 24 décembre 2013, qui fixe les conditions de port du numéro d'identification individuel des agents, en précisant, en particulier, que celui-ci correspond à leur numéro figurant dans cette vaste matricule qu'est le référentiel des identités et de l'organisation, dit le « RIO ».

Un arrêté du 30 mars 2018 est ensuite venu rappeler que les policiers en uniforme ou munis d'un brassard doivent en être porteurs au cours de l'exercice de leurs missions, sauf dispense, qui peut être d'ordre général, comme pour les agents du renseignement territorial, ou relative à des missions spécifiques, telle la sécurisation de certains bâtiments.

Une instruction du 27 décembre 2013 précise, par ailleurs, que le numéro doit être porté sur le torse ou, par exception, en cas de port d'une chasuble de sécurité, à l'épaule et qu'il est fixé sur l'uniforme au moyen de barrettes (il est donc détachable). Une instruction du 2 octobre 2020 ajoute que son port reste obligatoire en cas de port de la protection « non feu », résistante aux flammes. En ce qui concerne les personnels en civil, le numéro d'identification figure sur les brassards.

- Les modalités d'identification des gendarmes sont, quant à elles, essentiellement définies par une note-express du 13 décembre 2013 non publiée, qui prescrit le port d'un bandeau identifiant, qui doit concerner l'ensemble des personnels, à l'exception des corps de soutien et des gendarmes adjoints volontaires, ainsi, là encore, que des agents qui en sont dispensés en raison de la nature particulière de leurs missions.
- En dehors de ce cadre réglementaire, ce sont uniquement des prescriptions techniques adressées aux fournisseurs des équipements qui permettent de connaître les modalités précises du port du RIO, et en particulier sa taille¹⁰.

En l'absence de norme supérieure encadrant son action, l'administration dispose ainsi d'une grande latitude dans le choix de ces prescriptions. Dès lors que ni la Constitution ni le droit international ni la loi ni même le décret n'imposent l'obligation de port, en toutes circonstances, d'un identifiant visible, ils ne sauraient davantage s'opposer au choix d'un matricule discret.

Nous identifions tout de même deux limites à ce pouvoir discrétionnaire.

D'une part, on a vu que dans le cas particulier où le visage de l'agent est dissimulé, la jurisprudence de la CEDH impose, en l'absence d'autres éléments d'identification, le port d'un signe distinctif. Les caractéristiques retenues doivent alors être suffisantes pour permettre à ce signe d'assurer à lui seul, avec un degré de probabilité suffisant, l'identification de l'agent, alors même qu'il ne pourrait être reconnu par des témoins ou la victime.

D'autre part, au-delà de cette hypothèse spécifique, les modalités retenues ne sauraient avoir pour conséquence de priver la réglementation de toute portée utile. Dès lors que le RIO doit être porté pour tout type d'opération, sous de rares réserves, il doit, ainsi que l'a relevé le juge des référés en avril dernier, être suffisamment lisible en ces différentes occasions. Pas uniquement, par exemple, lors d'un entretien au guichet.

Difficile, en revanche, d'aller jusqu'à considérer que l'arrêté du 24 décembre 2013 imposerait à l'administration des exigences plus fortes, telles que la visibilité du numéro à moyenne ou longue distance. Ce serait, là encore, faire dire beaucoup à un texte totalement silencieux sur le sujet, et ce d'autant que son édicton est concomitante au choix par le ministre des dimensions de l'identifiant. Si on reproche parfois à une autorité administrative d'avoir méconnu l'intention de l'auteur d'une norme supérieure, il est moins habituel de lui reprocher d'avoir méconnu sa propre intention...

Appréciation portée sur la réalité des manquements à la réglementation nationale

¹⁰ A titre de comparaison, par exemple, l'arrêté du 18 juillet 2023 relatif aux tenues des agents privés de sécurité régit de façon très précise l'emplacement et la taille du numéro en allant notamment jusqu'à préciser que ce numéro, également de sept chiffres, doit figurer « en caractères de type Arial 36 sur une bande de 54 mm × 15 mm », avec des caractères « de couleur noire, sur fond blanc ou de couleur blanche, sur fond noir ».

Observations générales

Reste à apprécier si en refusant de prendre les mesures sollicitées, le ministre a méconnu les exigences légales ainsi définies.

La jurisprudence qu'Esther de Moustier vient à la fois de synthétiser et d'explicitier conduit à rechercher d'abord si la méconnaissance de la règle de droit qui a été relevée est d'une gravité ou d'une récurrence telle qu'elle impose à l'autorité administrative saisie d'intervenir pour y remédier. Si cette première condition est satisfaite, il convient ensuite de s'interroger sur l'existence de mesures administratives de nature à mettre fin à ces défaillances, et, dans l'affirmative, sur l'existence d'un manquement qui serait imputable à cette autorité.

En l'espèce, le recours comporte deux volets très différents puisqu'il est reproché à la fois au ministre son inaction en vue de faire respecter la réglementation par les agents sous son autorité et l'illégalité des mesures qu'il a lui-même prises pour mettre en œuvre les exigences légales.

Le non-port apparent du numéro d'identification

- Sur le premier point, c'est l'ampleur des défaillances qui nous semble seule pouvoir éventuellement donner lieu à débat.

Dans le cadre du régime de preuve objective qui trouve à s'appliquer, divers constats et témoignages produits par les associations requérantes¹¹ font apparaître que le non-respect de la réglementation demeure répandu, en particulier, mais pas seulement, au cours des opérations de maintien de l'ordre.

Ces éléments sont corroborés par divers avis et rapports rendus à ce sujet, ces dix dernières années, par le Défenseur des droits¹² et la Commission nationale consultative des droits de l'homme¹³. De même, le rapport remis en janvier 2021 par une commission d'enquête de l'Assemblée nationale¹⁴ souligne que l'inobservation de la règle « *distille l'idée, dangereuse, d'une opacité délibérée dont le but serait de dissimuler un usage disproportionné de la force par les policiers et les gendarmes, en rendant impossible leur identification* », engendrant ainsi une « *spirale de défiance, contre laquelle il convient de lutter* ».

L'ampleur de ces dysfonctionnements a encore été reconnue par des représentants syndicaux ainsi que dans une réponse ministérielle à une question parlementaire¹⁵.

¹¹ Rapport de mai 2017 d'Amnesty international (p. 35) ; Rapport de l'Association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture de de mars 2020 « Maintien de l'ordre : à quel prix ? » (p. 123)

¹² Rapport de décembre 2017, « Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie », p. 47 ; rapport d'activité 2018.

¹³ Avis du 8 novembre 2016 et du 11 février 2021

¹⁴ Commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre - Rapport n° 3786 de la quinzième législature, 20 janvier 2021

¹⁵ Assemblée nationale, question écrite n° 31827, J. Aubert, 15ème législature, publication au JO le 11 août 2020

Les éléments produits en défense ne remettent pas en cause ces éléments de présomption. Ainsi, si le ministre revient longuement sur ses instructions attirant l'attention des agents sur ce point, la réitération du rappel de la norme suggère elle-même que son observance est insuffisante. De même, les quelques photographies d'agents porteurs du « RIO » permettent, tout au plus, d'établir que cette obligation est ponctuellement respectée...

- Le caractère répété de la méconnaissance de la règle de droit était ainsi tel qu'il justifiait une intervention au niveau du ministre. Si vous nous suivez, vous ne pourrez qu'en déduire qu'il avait à la fois la possibilité et l'obligation de prendre les mesures administratives utiles pour mettre fin à ces défaillances, de sorte que son refus d'y procéder est illégal.

Lorsque, comme c'est notamment le cas en l'espèce, le juge dresse le constat, qui est, en lui-même, extrêmement grave, de la méconnaissance récurrente et étendue d'obligations déontologiques, nous avons la conviction que le ministre ne peut se retrancher ni derrière les mesures déjà prises, ni derrière les éventuelles difficultés rencontrées pour faire appliquer la réglementation, ni derrière les éventuelles voies de recours en indemnisation ouvertes aux victimes.

Il ne peut, par exemple, comme il le fait devant vous, utilement invoquer l'acceptation inégale de la norme par les intéressés ou les rappels généraux, demeurés inefficaces, au respect de celle-ci. Compte tenu de la nature et de la portée de l'obligation ainsi méconnue, il lui revient, sous le contrôle du juge administratif, et dans des délais adaptés aux obstacles auxquels l'administration est confrontée, de faire respecter la légalité républicaine en mobilisant les moyens existants ou en prenant de nouvelles mesures.

A cet égard, si des dispositifs techniques ou le financement de certaines actions seront parfois utiles à cette fin, la réponse la plus naturelle à de telles illégalités nous paraît d'ordre hiérarchique : elle passe par des rappels à l'ordre, collectifs ou individuels, relayés dans toutes les unités, par une sensibilisation des personnels, par une prise en compte de ces difficultés dans la politique de ressources humaines, voire, en dernier ressort, par une réponse disciplinaire plus ferme.

Le caractère lisible et mémorisable du numéro d'identification

- En ce qui concerne maintenant les critiques relatives aux modalités techniques retenues par le ministre pour le port de l'identifiant, la seule question posée porte sur l'existence d'une illégalité : les prescriptions retenues pour mettre en œuvre la réglementation étaient-elles adaptées ?

Il nous semble qu'il vous appartient d'exercer sur ce point un contrôle entier, et ce d'autant que, en l'espèce, comme il a été dit, le port du matricule contribue au respect d'exigences constitutionnelles et conventionnelles.

Vous avez ainsi fait le choix d'un contrôle normal en ce qui concerne l'appréciation portée sur :

- le respect par l'Etat de l'obligation de veiller à ce que les parents ne soient pas contraints de soumettre leurs enfants à d'autres vaccinations que celles imposées par la loi (CE, 6 mai 2019, BL..., n° 397151, A) ;
- le caractère adapté des mesures de police administrative (CE, 23 octobre 2013, association Ban asbestos France, n° 360731, B ; CE, 23 décembre 2020, GG..., n°431520, B) ;
- la prise en compte des exigences de l'article 2 de la CESDH (décision Section française de l'OIP précitée).

Cette solution est également en cohérence avec le régime de responsabilité pour faute simple applicable en contentieux indemnitaire (V. par ex. 5/6, 9 novembre 2018, Préfet de police, n° 411626).

- En l'espèce, il nous semble, d'abord, qu'il ne peut être utilement reproché au ministre une carence à avoir retenu un matricule de sept chiffres, puisque cette exigence résulte des textes dont il lui appartient de faire application. Au surplus, le fait de ne mémoriser que les premiers ou les derniers chiffres pourra généralement permettre de retrouver l'agent.
- On peut, en revanche, hésiter sur le caractère adapté des modalités retenues pour assurer la lisibilité du « RIO », au regard, en particulier, de sa taille réduite. Il ressort en effet des éléments communiqués par le ministre que la dimension de ses sept chiffres est d'environ 40 mm * 7 mm (et, pour être très précis, de 7*40 sur un bandeau identifiant de 50 mm * 12 mm pour les gendarmes et de 6 mm * 39,5 mm sur le bandeau de 12 mm * 45 mm pour les policiers).

Peut-être l'avez-vous constaté en faisant le test en prévision de cette séance ? Ces dimensions ne permettent pas une lisibilité en temps réel au-delà de deux mètres – à moyenne distance, seuls des agrandissements photos ou vidéos pourront être exploités, quand ils existent.

Pour autant, vous pourriez considérer que cette taille n'est pas si réduite qu'elle priverait la réglementation de toute portée. Ainsi, un individu faisant l'objet d'un contrôle d'identité, d'une palpation de sécurité ou d'un contrôle routier sera normalement en mesure de lire le numéro (ou de le prendre en photo), s'il pense à le relever. Le choix d'une matière rétro-réfléchissante permet, en outre, une certaine visibilité la nuit.

- Vous pourriez certes estimer que les modalités retenues sont inadaptées pour les opérations de maintien de l'ordre, compte tenu des conditions d'intervention des agents, et notamment de leur plus grande mobilité, de leur caractère groupé, des types de contacts ainsi que des situations de tumulte susceptibles d'altérer les conditions normales de visibilité.

Cependant, il nous semble que, même en maintien de l'ordre, le matricule peut jouer un certain rôle dans l'identification des intéressés, en complément des autres moyens permettant de les retrouver, tels les images de vidéosurveillance, celles des caméras piétons équipant les agents, désormais plus sophistiquées, les témoignages ou la mention de l'unité

d'appartenance. Le nouveau schéma national de maintien de l'ordre de décembre 2021 rappelle d'ailleurs que le matricule est également obligatoire en ce cas. D'ailleurs, si le « RIO » est, alors, totalement inutile, comment expliquer que c'est particulièrement dans ces situations que les agents sont réticents à le porter, aux dires-mêmes des requérantes ?

En outre, seule, fort heureusement, une petite minorité de rassemblements donne lieu à des affrontements (il faut se méfier du prisme de l'actualité récente) et il arrive ainsi fréquemment que les agents échangent verbalement avec les manifestants, dans des conditions qui ne sont pas différentes de celles rencontrées dans d'autres contextes d'opération – ce qui, bien sûr, n'exclut pas le risque d'incidents ponctuels. Dans les affaires signalées par les requérantes et le Défenseur des droits, c'est, bien souvent, le port d'un casque ou le non-port du matricule qui était en cause, pas sa dimension.

On pourrait donc admettre que le « RIO » participe donc bien, là encore, dans une certaine mesure, à l'établissement de relations de confiance avec le public – ou du moins la petite partie de celui-ci qui en connaît la signification....

- Le choix d'un matricule discret, tout comme l'étaient d'ailleurs le « collet » et la « pucelle », est d'ailleurs loin d'être sans exemple à l'étranger.

Le choix a, certes, parfois été fait, comme à Berlin ou en Catalogne, d'un numéro en très gros caractères, sur la poitrine, le dos ou encore le casque. Mais, à l'inverse, les tailles des identifiants retenues, par exemple, pour la police nationale espagnole, les agences fédérales américaines et diverses polices locales britanniques ou de certains Etats américains, comme le New Jersey, sont analogues à ceux retenus en France.

En dépit des vifs débats qui animent certains Etats en ce qui concerne le principe-même du port du matricule¹⁶ comme ses modalités et son respect effectif (on pense par exemple à la Belgique et à l'Espagne), aucune juridiction ne semble d'ailleurs, à ce jour, avoir posé une telle obligation d'identification individuelle ou, a fortiori, n'a remis en cause la taille de l'identifiant. Dans la seule affaire retrouvée intéressant la question, la Cour administrative fédérale allemande a rejeté un recours mettant en cause l'atteinte portée au traitement de leurs données personnelles, au regard des finalités poursuivies, à savoir, comme en France, la consolidation de la confiance de la population dans la police et la facilitation des enquêtes pénales sur les agissements reprochés aux policiers (26 septembre 2019, n° 2 C 32.18)

En conclusion, le choix d'un numéro visible mais discret, destiné à faciliter l'acceptation de la mesure par les agents, en prenant en compte leur réticence (que l'on peut comprendre, à défaut de la partager), à l'idée d'un matricule en gros caractères, ne nous semble pas aller

¹⁶ En Allemagne, un projet de loi en cours d'examen, soutenu désormais par le syndicat de la police, prévoit d'étendre l'obligation d'identification individuelle aux agents de la police fédérale (Projet de loi du ministère fédéral de l'intérieur du 10 mai 2023 modifiant la loi sur la police fédérale). Les policiers fédéraux auraient alors le choix de porter une plaquette nominative ou comportant leur numéro de service à cinq chiffres. Lors d'interventions dans le cadre de manifestations ou de grands rassemblements, ils seraient tenus de porter à la place du dispositif, décrit ci-dessus, un « identifiant tactique » permettant une identification ultérieure.

jusqu'à vider la réglementation de toute sa substance. Il nous paraît relever, en France comme à l'étranger, d'un arbitrage politique, certes sans doute critiquable, mais qu'il vous est difficile de remettre en cause dans son principe.

- Reste cependant l'hypothèse particulière dans laquelle l'agent est contraint de dissimuler son visage derrière un casque ou un autre équipement de protection. Le port d'un signe distinctif constitue, dans ce cas précis, pratiquement la seule façon de l'identifier, même, parfois, par ses propres collègues. Nous pourrions dire alors, en paraphrasant Blaise Cendrars, qu'il n'est plus, aux yeux du public, qu'un simple matricule parmi, souvent, des dizaines ou des centaines d'autres.

On a vu ainsi que ce n'est que dans ce cas que la CEDH juge invariablement que l'absence d'un signe identifiant emporte par elle-même une violation des articles 2 et 3 de la Convention.

Or, le choix d'un matricule qui ne peut être lu que de face ou d'un côté et à moins de deux mètres implique alors que l'agent ne pourra, bien souvent, alors être identifié par quelque moyen que ce soit, même par la vidéo ou des témoignages. Cette difficulté a d'ailleurs été relevée par le Défenseur des droits, dans une décision cadre n° 2020-131 du 9 juillet 2020 ainsi que dans son avis n° 20-08 relatif au schéma national du maintien de l'ordre.

Dans cette situation, qui tend à devenir de plus en plus fréquente – et pas seulement lors des opérations de maintien de l'ordre –, la taille du matricule ne nous paraît donc pas suffisante pour permettre de satisfaire aux exigences posées par les exigences constitutionnelles et conventionnelles précédemment évoquées. Elle ne permet pas, en l'absence de tout autre élément d'identification complémentaire, de restaurer la confiance du citoyen comme de retrouver, avec suffisamment de probabilité, l'agent mis en cause. C'est donc dans cette seule mesure que le refus du ministre d'adapter les caractéristiques du matricule nous paraît illégal.

La nécessité des mesures sollicitées

- En ce qui concerne, enfin, les demandes d'injonction, il est nécessaire de laisser, en l'espèce, à l'administration une certaine souplesse dans le choix de la réponse la plus adaptée, au regard de la nature des manquements constatés.

Il nous semble, en premier lieu, devoir être prescrit au ministre de prendre toutes mesures utiles de nature à faire respecter l'obligation de port du RIO par les agents. Sauf à rendre ce dernier non-détachable sur les uniformes et les brassards, ce qui paraît difficile sur le plan opérationnel, il lui appartiendra, comme il a été dit, de faire évoluer la réponse hiérarchique, par des rappels à l'ordre plus fréquents et plus fermes aux agents concernés, ou encore la prise en compte de ces faits dans leur évaluation et leur notation.

La réponse disciplinaire ne constitue ni une mesure nécessaire devant être mise en œuvre ni même une mesure d'une utilité telle qu'il y aurait lieu de la privilégier.

Et, dans tous les cas, il ne saurait être enjoint au ministre, comme l'évoquent les requérants, d'engager systématiquement de telles poursuites. D'abord parce que de tels faits isolés ne le justifieront pas toujours. Et ensuite parce que si vous avez jugé, dans votre décision d'Assemblée FCPE du 6 juin 2014 (n° 351582, A), qu'aucun principe général du droit ne faisait obstacle à ce qu'un texte réglementaire déroge à la règle traditionnelle dite de l'opportunité des poursuites disciplinaires, vous avez précisé que c'était sous réserve des autres intérêts généraux dont l'administration avait la charge, notamment les nécessités de l'ordre public.

Enfin, s'il s'avérait que, contrairement à ce qui vous a été affirmé par le ministre en réponse à la mesure d'instruction diligentée, certains équipements de protection individuelle, comme les gilets tactiques, masquent le matricule, il lui appartiendrait bien évidemment d'y remédier pour satisfaire à l'obligation légale qui lui incombe. Et il lui reviendra, à tout le moins, de veiller au port effectif du « RIO » sur ces équipements.

- Si vous nous avez suivi tout à l'heure, vous devrez, en outre, lui enjoindre de modifier les modalités de l'identification individuelle des agents dont le visage est dissimulé.

Il lui sera loisible, à ce titre, soit de prévoir, comme c'est le cas pour certaines polices étrangères (comme par exemple en Catalogne ou dans le District of Columbia), l'affichage sur le casque de ce numéro (ou d'un autre plus court, permettant de distinguer les agents d'une même unité), soit d'adapter les uniformes et gilets tactiques aux fins de faire apparaître le numéro, en gros caractères, sur la poitrine ou sur le dos.

- Enfin, vous pourrez, dans les circonstances de l'espèce, fixer à un an le délai imparti au ministre pour remédier à cette double carence et mettre à la charge de l'Etat le versement à la LDH et à l'ACAT d'une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.