

N° 257

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 décembre 2015

PROPOSITION DE LOI

visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Éliane ASSASSI, Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, MM. Christian FAVIER, Patrick ABATE, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Jean-Pierre BOSINO, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, M. Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT, Michel LE SCOUARNEC, Mme Christine PRUNAUD, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'objet de la présente proposition de loi est de lutter contre les contrôles d'identité abusifs et discriminatoires et de renforcer la confiance que nos concitoyennes et concitoyens placent quotidiennement dans les forces de l'ordre en adaptant le cadre juridique de l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

La situation dramatique qu'a vécue notre pays lors des attentats du 13 novembre 2015 a bien entendu, nécessité des mesures exceptionnelles, qui se sont traduites par un renforcement des pouvoirs administratifs de police et un surcroît des moyens en matière de sécurité, notamment dans le cadre de l'état d'urgence.

Ce régime d'exception, voté par le parlement pour une période donnée, appelle cependant à la surveillance attentive du dispositif et de ses éventuelles dérives (dont certaines ont déjà pu être observées dans le cadre de notre droit commun).

La jeunesse a été au premier rang des victimes frappées par les actes barbares que nous venons de subir, il est important que nous puissions restaurer un climat serein dans le respect de chacune et chacun. Ce retour à l'apaisement passe en partie par une vigilance accrue quant aux potentiels amalgames et discriminations véhiculés par des contrôles d'identité abusifs.

À l'évidence, l'ambition de cette proposition de loi n'est pas de remettre en cause l'usage ciblé et approprié des contrôles d'identité dans un objectif de prévention et de répression de délits ou de crimes. Cependant, plusieurs expériences menées à l'étranger (en Espagne ou au Royaume-Uni par exemple) ont démontré qu'un usage des contrôles d'identité plus restreint - au regard des dispositions en vigueur en France et conformément aux exigences retenues par la présente proposition de loi - renforce leur pertinence et leur efficacité.

L'application des pouvoirs de contrôle par les forces de l'ordre n'a cessé de croître ces dernières années. Selon un sondage réalisé par un institut de référence (publié en mai 2014), 10 % de la population française

âgée de 18 ans ou plus, déclare avoir été contrôlée au moins une fois lors des douze derniers mois, soit plus de 5,3 millions d'habitants.

Selon les enquêtes disponibles, le pourcentage de contrôles serait plus élevé encore chez les mineurs. Ainsi, une étude de l'observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) portant sur un échantillon de 50 000 jeunes établissait en 2008 que 28% des jeunes de 17 à 18 ans avaient été contrôlés au cours des douze mois précédents (38 % des garçons et 16 % des filles). Parmi eux, 31 % l'avaient été plus de trois fois dans l'année. La pratique est donc massive, et beaucoup de ces contrôles donnent lieu à une palpation ou une fouille au corps.

La réalité des contrôles discriminatoires est aujourd'hui, notoirement reconnue et affecte au quotidien des milliers de nos concitoyennes et concitoyens.

Une étude, menée conjointement en 2009 par le centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le réseau « open society justice initiative » sur cinq lieux répartis entre les gares parisiennes et leurs abords immédiats, a produit les premières données quantitatives sur ce phénomène. L'ampleur du problème est flagrante. Les individus perçus comme « noirs » subissaient des contrôles de police à une fréquence six fois plus élevée que ceux perçus comme « blancs ». Les individus perçus comme « arabes », quant à eux, étaient contrôlés en moyenne huit fois plus fréquemment que les individus perçus comme « blancs ».

En parallèle, les fonctionnaires de police et de gendarmerie souffrent directement de la dégradation de cette relation. Alors que leurs conditions de travail se trouvent extrêmement détériorées par le stress permanent qu'engendrent des situations trop souvent conflictuelles. D'autant plus que les policiers en première ligne sont souvent les plus jeunes et les moins expérimentés, nommés en première affectation dans des quartiers difficiles. Ainsi, des contrôles d'identité mal vécus ont souvent participé à la colère et la frustration à l'origine des manifestations de violence qui ont éclaté en France au cours des dernières décennies.

Aujourd'hui, le texte en vigueur permet aux forces de l'ordre de procéder à des contrôles sans lien nécessaire avec la prévention ou la répression d'acte de délinquance, de délits ou de crimes et sans avoir à justifier du motif du contrôle. En effet, plusieurs des alinéas de l'article 78-2 n'exigent pas que les agents fondent les contrôles sur des motifs objectifs et individualisés. D'autre part, lors d'un contrôle, les agents - n'ayant aucune obligation de rendre compte des contrôles d'identité réalisés ou de leurs motifs - ne renseignent pas les personnes contrôlées sur le fondement légal de ce contrôle, et ne justifient pas le recours aux possibles palpations ou fouilles complémentaires.

Dans ce contexte, des décisions de la Cour d'Appel de Paris du 24 juin 2015 ont rappelé l'État à son devoir d'assurer dans les opérations policières « *le principe d'égalité de traitement que toute personne est légitimement en droit d'attendre du service public de la justice* ». Condamnant l'État pour faute lourde dans le cadre de cinq contrôles jugés discriminatoires, les arrêts sont extrêmement clairs quant à l'obligation de l'État « *de prendre toute mesure nécessaire afin d'éviter toute discrimination* », devoir auquel il a manqué. Ces arrêts font également état de l'absence de toute trace des contrôles d'identité effectués, ce qui prive les victimes de la possibilité de déposer un recours effectif en cas de discrimination ou d'abus.

C'est pourquoi, face à ces dérives, il apparaît nécessaire de rétablir une sécurité juridique et une utilisation efficace de ces contrôles, en modifiant l'article 78-2 du Code de procédure pénale qui définit les circonstances autorisant les contrôles d'identité et les motifs légaux les justifiant. L'imprécision de sa rédaction actuelle favorise des dérives, limite l'efficacité de toute autre mesure et contribue aux violations graves et répétées des droits fondamentaux, comme la liberté de circulation, la protection contre l'arbitraire, la protection de la vie privée ou encore la non-discrimination.

Par ailleurs, il apparaît essentiel d'encadrer de manière explicite les palpations de sécurité que ne mentionne pas l'article 78-2 du Code de procédure pénale malgré leur fréquence lors des contrôles d'identité et leur caractère intrusif.

De plus, à peine de nullité de la procédure, serait remis à l'issue de chaque contrôle un document spécifiant le motif du contrôle.

Ce document devra être conçu d'une part de manière à ne pas permettre le fichage des personnes contrôlées, d'autre part, sans risquer de violer les normes sur la protection des données privées ou sensibles édictées et contrôlées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il pourrait ainsi se constituer de deux volets qui ne comporteraient pas les mêmes informations.

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

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

d'une palpation et sa justification ;

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

- son état civil et son adresse ;

- la mention des recours possibles devant l'inspection générale des services (IGS), l'inspection générale de la police nationale (IGPN), le défenseur des droits ou les tribunaux.

Enfin, le texte suivant propose que cette mesure fasse l'objet d'une expérimentation dans quelques sites pilotes - conformément à l'article 37-1 de la Constitution -, avant sa généralisation à tout le territoire.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « raisons plausibles de soupçonner » sont remplacés par les mots : « raisons objectives et individualisées » ;
- ③ 2° Les alinéas 6 à 14 sont supprimés et remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Aucun contrôle d'identité ne peut être réalisé au motif d'une quelconque discrimination, telle que définie par l'article 225-1 du code pénal.
- ⑤ « Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, à peine de nullité, à l'établissement d'un document spécifiant le motif du contrôle, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées.
- ⑥ « Cette dernière mesure fait l'objet d'une expérimentation dans quelques sites pilotes – conformément à l'article 37-1 de la Constitution -, avant sa généralisation à tout le territoire. »

Article 2

La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.