



...la proposition de loi tendant à

RÉTABLIR LE LIEN DE CONFIANCE ENTRE LA POLICE ET LA POPULATION

La [proposition de loi n° 54 \(2024-2025\)](#) tendant à rétablir le lien de confiance entre la police et la population a été déposée le 17 octobre 2024 par Corine Narassiguin et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain et inscrite à l'ordre du jour réservé de ce dernier. **Elle vise à renforcer l'encadrement des contrôles d'identité, dans un souci de prévention des risques de discriminations.** Ses quatre articles tendent ainsi à réaffirmer l'exigence de motivation des contrôles d'identité ainsi que leur caractère non discriminatoire, à **restreindre les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent y procéder** – en particulier dans un cadre de police administrative –, à créer un **dispositif de récépissé** permettant d'en assurer la traçabilité ainsi qu'à prévoir l'activation systématique des caméras piétons des agents y procédant.

La commission des lois n'a pas adopté cette proposition de loi, considérant qu'elle n'était ni nécessaire, ni opportune.

Elle n'est tout d'abord pas nécessaire, dans la mesure où **le droit existant apporte déjà de solides garanties pour prévenir le risque de contrôles discrétionnaires, discriminatoires ou dont les conditions de réalisation seraient contraires au principe de dignité des personnes.** La réaffirmation proposée de l'exigence de motivation des contrôles d'identité ainsi que de leur caractère non discriminatoire est donc redondante (**article 1^{er}**).

Cette proposition de loi n'est pas non plus opportune, en ce qu'elle **restreindrait excessivement le recours à un procédé indéniablement utile aux forces de l'ordre pour l'exercice de leurs missions**, aussi bien au titre des enquêtes pénales que de la prévention des troubles à l'ordre public. La commission ne partage en effet pas la philosophie sous-jacente de la proposition de loi remettant en cause l'efficacité des contrôles d'identité, voire les présumant discriminatoires. Si le volume de contrôles d'identité réalisés en France est certes important, les signalements recueillis en la matière demeurent en effet particulièrement modestes. Le Conseil d'État a du reste écarté le raisonnement attribuant un caractère « *systémique* » à ces contrôles discriminatoires qui, sans nier leur existence, demeurent heureusement l'exception¹. Dans ce contexte, la réduction du nombre de contrôle d'identité ne saurait être une fin en soi et la commission s'est opposée à la limitation de leurs fondements légaux (**article 2**).

La création d'un dispositif de récépissé ne présente pas non plus de plus-value évidente, y compris pour les personnes contrôlées (**article 3**). Elle se traduirait *a contrario* par une **charge administrative nouvelle pour les agents, au risque de les détourner du bon exercice de leurs missions**, et ce dans des contextes souvent marqués par l'urgence. Si la commission ne remet pas en cause l'objectif d'une meilleure traçabilité des contrôles d'identité, elle invite néanmoins à privilégier les pistes d'aménagements techniques existant aujourd'hui, lesquelles ne requièrent pas l'intervention du législateur et seraient potentiellement plus efficaces.

L'activation systématique des caméras piétons des agents procédant à un contrôle d'identité n'apparaît enfin pas plus pertinente (**article 4**). D'une part, **la jurisprudence constitutionnelle tend davantage à encadrer les hypothèses de captation qu'à les systématiser.** D'autre part, elle se heurterait à des **contraintes matérielles** difficilement surmontables, en particulier s'agissant des capacités de stockage requises.

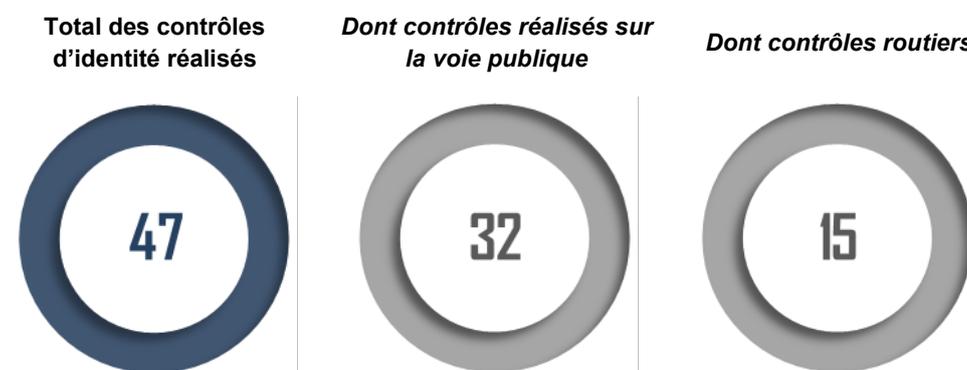
¹ Conseil d'État, sect, Amnesty International France et autres, n° 454836, 11 octobre 2023.

1. LE CONTRÔLE D'IDENTITÉ : UN OUTIL INDÉNIABLEMENT UTILE AUX FORCES DE L'ORDRE

Juridiquement, les contrôles d'identité trouvent leur fondement dans **les articles 78-1** et suivants du code de procédure pénale, celui-ci disposant que « *toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité effectué dans les conditions et par les autorités de police* » habilitées par la loi. **Ces contrôles peuvent être réalisés soit dans un cadre judiciaire, pour la recherche de l'auteur d'une infraction, soit dans un cadre administratif, aux fins de prévenir une atteinte à l'ordre public.**

Les contrôles d'identité sont des outils indéniablement utiles aux forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions, comme cela a été rappelé avec force par les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales lors de leurs auditions. La Cour des comptes a également souligné, dans un rapport de décembre 2023 commandé par la Défenseure des droits¹, que cette pratique occupe une « *place centrale dans les actions de la police et de la gendarmerie nationales relevant de la sécurité publique* ». En termes de volume, la Cour a dénombré, pour l'année 2021, près de **47 millions de contrôles d'identité**, soit en moyenne neuf contrôles par patrouille et par jour. Dans le détail, 27 millions d'entre eux ont été menés par la police nationale – dont 6,6 millions de contrôles routiers – et 20 millions par la gendarmerie nationale – dont 8,3 millions de contrôles routiers.

Les contrôles d'identité réalisés par la police et la gendarmerie nationales (en millions)



Source : Cour des comptes

Des critiques récurrentes sont néanmoins émises dans le débat public sur le caractère supposément « généralisé » des contrôles d'identité, mettant en doute l'efficacité d'une telle pratique. En réalité, les termes de ce débat sont mal posés. En effet, le contrôle d'identité ne constitue pas une fin en soi, mais simplement un moyen d'action qui s'inscrit dans le cadre plus large de l'exercice de missions de police judiciaire ou administrative.

Dès lors, **interroger l'efficacité des contrôles d'identité en tant que pratique isolée n'est pas pertinent, car c'est l'efficacité de l'opération dans son ensemble qu'il convient d'évaluer.** Or, celle-ci ne repose jamais sur la mesure du seul volume de contrôles d'identité réalisés, mais s'apprécie à l'aune de ses résultats (volume de stupéfiants saisis, nombre de délinquants interpellés etc.). À titre d'exemple, les données communiquées au rapporteur par la gendarmerie nationale indiquent qu'en 2024 les 25,8 millions de consultations du fichier des personnes recherchées réalisées² ont permis la découverte de 34 408 personnes.

2. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS LIÉES AUX CONTRÔLES D'IDENTITÉ : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE NUANCÉE

Comme la présente proposition de loi en témoigne, la pratique des contrôles d'identité, et en particulier les risques de discriminations qui leur sont associées (« contrôle au faciès »), cristallisent des tensions importantes dans le débat public. Les travaux du rapporteur ont mis en évidence la nécessité d'adopter une approche nuancée en ce domaine.

¹ Voir la rubrique « Pour en savoir + ».

² Qui résultent principalement mais pas exclusivement de contrôles d'identité.

S'il est indéniable que les contrôles d'identité peuvent être l'occasion de pratiques discriminatoires, il convient tout d'abord de ne pas exagérer l'ampleur du phénomène en pratique. D'après les données communiquées au rapporteur, sur les 4 856 signalements reçus par l'inspection générale de la police nationale en 2024, seuls 29 dénonçaient des propos discriminatoires tenus au cours de contrôles d'identité ou routiers. De même, sur les 4 000 signalements reçus par l'inspection générale de la gendarmerie nationale, seuls 8 allèguent une discrimination et 72 un manquement lié aux conditions d'interpellation ou de contrôle. Dans son rapport annuel d'activité pour l'année 2024, la Défenseure des droits ne cite quant à elle qu'une seule décision concluant au caractère discriminatoire de contrôles d'identité¹. Ces données rapportées au total de contrôles réalisés tendent ainsi à démontrer que **la part des contrôles problématiques demeure infime**, quand bien même il est probable qu'un phénomène de non-recours existe. **Du reste, le Conseil d'État a explicitement écarté en 2023 le raisonnement attribuant aux contrôles d'identité discriminatoires, dont il admet l'existence, un caractère « généralisé » ou « systémique »**².

Ces dérives ne sauraient ensuite être imputées au cadre juridique, qui apporte toutes les garanties nécessaires en la matière. En particulier, les réserves d'interprétation posées par le Conseil constitutionnel prohibent toute pratique de contrôles d'identité « *généralisés et discrétionnaires* »³ ou discriminatoires⁴. De surcroît, le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationale prévoit expressément que, « *lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle* », et que « *le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet* »⁵.

Ainsi, la lutte contre les discriminations liées aux contrôles d'identité suppose un changement des pratiques plutôt que de la loi. La Cour des comptes a formulé à cet égard plusieurs recommandations pratiques tendant notamment à préciser la doctrine d'emploi des contrôles et les conditions de leur mise œuvre opérationnelle ainsi qu'à renforcer la formation des agents – qui intègre déjà fortement ces enjeux, avec le concours d'associations spécialisées (Licra, Dilcrah, Flag ! etc.). Dans le cadre de leurs auditions, les services de police et de gendarmerie nationales ont également indiqué souscrire pleinement à ces propositions et avoir amorcé leur mise en œuvre. **La commission, qui n'a pas établi de nécessité ni d'opportunité de légiférer en l'espèce, soutient donc cette approche pragmatique et opérationnelle.**

3. UNE PROPOSITION DE LOI EXCESSIVEMENT CONTRAIGNANTE POUR L'ACTION DES FORCES DE L'ORDRE

La proposition de loi comporte **quatre articles** qui visent à encadrer davantage la pratique des contrôles d'identité et conduisent, selon la commission, à lui apporter des **contraintes excessives** eu égard aux nécessités opérationnelles des forces de l'ordre.

- **L'article 1^{er}** tend à réaffirmer, à l'article 78-1 du code de procédure pénale, l'exigence de motivation des contrôles d'identité, leur caractère non discriminatoire, l'impératif du respect de la dignité des personnes contrôlées, ainsi que leur droit au recours.

Ces exigences étant déjà garanties en l'état du droit, la portée du dispositif est exclusivement symbolique. La commission a donc considéré que la nécessité de légiférer n'était pas établie.

- **L'article 2** prévoit **plusieurs mesures destinées à rendre plus restrictif le cadre juridique régissant les contrôles d'identité.**

En premier lieu, il vise à **conditionner la mise en œuvre des contrôles d'identité « judiciaires » sur réquisition du procureur de la République à une demande préalable**

¹ Défenseur des droits, décision n° 2024-019 du 15 février 2024.

² Conseil d'État, sect, Amnesty International France et autres, n° 454836, 11 octobre 2023, cons. 24 : « *l'ensemble des témoignages et rapports produits, notamment les études réalisées par le Défenseur des droits, permet de tenir pour suffisamment établie l'existence d'une pratique de contrôles d'identité motivés par les caractéristiques physiques, associées à une origine réelle ou supposée, des personnes contrôlées, qui ne peut être regardée comme se réduisant à des cas isolés* » ; cette pratique « *ne [revêt] pas de caractère "systémique" ou "généralisé"* ».

³ Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, cons. 9.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022, cons. 20.

⁵ Article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

du représentant de l'État. Il prévoit également l'établissement d'un rapport annuel sur ces réquisitions, devant être rendu public. En second lieu, il tend à **restreindre significativement le champ des contrôles d'identité « administratifs »**, en autorisant les forces de l'ordre à les mener aux seules fins d'assurer la sécurité d'un événement, d'une manifestation ou d'un rassemblement exposé à un risque d'atteinte **grave à l'ordre public** à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. **Cet article pose des difficultés importantes, tant juridiques qu'opérationnelles** : d'une part, il crée une confusion entre les cadres judiciaires et administratifs ; d'autre part, induit une restriction excessive de l'action des forces de l'ordre.

- Afin de renforcer la traçabilité des contrôles d'identité, **l'article 3 prévoit la remise systématique d'une attestation à la personne ayant fait l'objet d'un tel contrôle**

La commission a relevé que l'article 3 se heurtait à **d'importantes difficultés juridiques et opérationnelles**, qui avaient par ailleurs déjà conduit le gouvernement à s'opposer à un tel dispositif en 2016. Opérationnellement, la délivrance systématique d'un récépissé alourdirait la procédure de contrôle, sans que la plus-value de ce document pour la personne contrôlée apparaisse de manière évidente. La possession d'un tel récépissé n'exonérerait de fait en rien son détenteur de contrôles postérieurs, ne serait-ce que parce qu'il faudrait alors vérifier la concordance entre son identité et celle figurant sur l'attestation. Techniquement, le dispositif supposerait nécessairement la création d'un fichier de masse, dont la proportionnalité au regard de l'objectif recherché peut être interrogée. **Tout en partageant l'objectif d'éliminer toute pratique discriminatoire en matière de contrôles d'identité, la commission a donc considéré que la délivrance de « récépissés » ne constituait pas une solution pertinente et a invité à privilégier les pistes d'aménagements techniques existantes**, au premier rang desquelles une modification de l'architecture du fichier des personnes recherchées.

- **L'article 4 prévoit une activation systématique du dispositif de caméras piétons** lors des contrôles d'identité.

La commission n'a pas davantage adopté cet article, considérant, d'une part, que **la jurisprudence constitutionnelle invite davantage à encadrer les hypothèses de captation qu'à les systématiser** et, d'autre part, qu'il se heurterait à des **contraintes matérielles difficilement surmontables, en particulier s'agissant du nombre de caméras nécessaires et des capacités de stockage requises.**

Réunie le mercredi 6 mai 2025, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 54 (2024-2025) *tendant à rétablir le lien de confiance entre la police et la population.*

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Ce texte sera examiné le 15 mai en séance publique.

POUR EN SAVOIR +

- Cour des comptes, Rapport thématique, *Les contrôles d'identité*, décembre 2023.



Muriel Jourda

Président de la commission

Sénateur

(Les Républicains)
du Morbihan



François Bonhomme

Rapporteur

Sénateur

(Les Républicains)
du Tarn-et-Garonne

[Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)