

N° 598

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de Mme Éliane ASSASSI et plusieurs de ses collègues visant à **lutter contre les contrôles d'identité abusifs,***

Par M. Alain MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 257 et 599 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE CADRE JURIDIQUE COMPLEXE DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ	8
A. LA COEXISTENCE DE DIFFÉRENTS CONTRÔLES D'IDENTITÉ	8
1. <i>La distinction entre les contrôles d'identité réalisés dans le cadre de la police judiciaire et ceux réalisés à titre préventif</i>	8
a) <i>L'existence de plusieurs types de contrôles d'identité</i>	8
b) <i>La possibilité de compléter un contrôle d'identité par la visite des véhicules et la fouille des bagages, sous certaines conditions plus restrictives</i>	9
2. <i>Les contrôles d'identité dits « Schengen » pour lutter spécifiquement contre la criminalité transfrontalière</i>	10
3. <i>La distinction entre vérification d'identité et contrôle d'identité</i>	11
B. UN RÉGIME RELATIVEMENT STABILISÉ	12
1. <i>L'impossibilité constitutionnelle de procéder à des contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires dans le cadre de la police administrative</i>	12
2. <i>La stabilité des motifs pouvant justifier un contrôle d'identité relevant de la police judiciaire</i>	12
II. UNE PROPOSITION DE LOI POSANT DES DIFFICULTÉS INSURMONTABLES	13
A. LA FRAGILISATION DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX CONTRÔLES D'IDENTITÉ	13
1. <i>Une modification injustifiée du critère permettant un contrôle d'identité mené dans le cadre de la police judiciaire</i>	13
2. <i>La suppression problématique du fondement juridique des contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République, des contrôles menés dans le cadre de la police administrative et des contrôle frontaliers « Schengen »</i>	14
B. L'INSTAURATION D'UN RÉCÉPISSÉ LORS DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ, UNE OBLIGATION GÉNÉRATRICE D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS PRATIQUES	15
1. <i>Le nombre conséquent de contrôles d'identité réalisés par an</i>	15
2. <i>L'absence d'intérêt pratique du récépissé</i>	17
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LE REJET D'UN TEXTE INABOUTI	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31
TABLEAU COMPARATIF	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 11 mai 2016, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné le rapport de M. Alain Marc sur la proposition de loi n° 257 (2015-2016), présentée par Mmes Éliane Assassi, Laurence Cohen, Cécile Cukierman, M. Christian Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen (CRC), visant à **lutter contre les contrôles d'identité abusifs**.

Cette proposition de loi a pour objet de **redéfinir** le critère justifiant un contrôle d'identité de police judiciaire, de **supprimer** toutes les autres formes de contrôles d'identité et d'instaurer une **expérimentation** consistant à ce que les agents des forces de l'ordre délivrent un **récépissé** aux personnes contrôlées.

Ce texte **restreindrait fortement les possibilités de contrôle d'identité**, pourtant indispensables - au-delà même du contexte actuel - et créerait une forte **insécurité juridique** pour les agents des forces de l'ordre, sans répondre aux objectifs des auteurs de la proposition de loi. En effet, la délivrance d'un récépissé n'empêcherait pas un nouveau contrôle et ne constituerait pas davantage une preuve de discrimination.

Par ailleurs, l'instauration du numéro matricule sur les tenues depuis 2014, la mise en place de plates-formes Internet pour signaler aux inspections des services les situations mettant en cause les agents des forces de l'ordre, le renforcement de la formation des agents de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que la pérennisation prochaine des caméras-mobiles sont autant d'instruments concrets permettant de répondre aux préoccupations des auteurs du texte, sans entraîner la surcharge administrative excessive qui résulterait de la mise en place d'un récépissé délivré à la suite d'un contrôle d'identité.

À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté de texte.

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

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est appelée à se prononcer sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs n° 257 (2015-2016), déposée le 15 décembre 2015 par nos collègues Mmes Éliane Assassi, Laurence Cohen, Cécile Cukierman, M. Christian Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen (CRC).

Comme en dispose l'article 78-1 du code de procédure pénale, **toute personne se trouvant sur le territoire français doit pouvoir justifier de son identité**, à la demande des autorités de police, dans le cadre d'un contrôle d'identité, selon les conditions définies par les articles 78-2 et suivants.

En effet, permettre aux forces de l'ordre de demander de manière générale à toute personne de justifier son identité serait contraire au principe constitutionnel de liberté d'aller et venir. Le législateur a donc encadré les contrôles d'identité, par l'adoption d'une dizaine de lois entre 1981 et 2006, codifiées aux articles 78-1 à 78-6 du code de procédure pénale.

Le contrôle de l'identité peut intervenir dans un cadre de **police judiciaire**, dans le but de rechercher les auteurs d'une infraction, mais il peut également être effectué dans un cadre de **police administrative**, pour prévenir un trouble à l'ordre public.

Le cadre juridique des contrôles d'identité est relativement **complexe** mais il est aujourd'hui **stabilisé**. Les modifications récemment intervenues dans le cadre de la loi n° 2016-339 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs du 22 mars 2016 ou en cours d'adoption dans le cadre du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale n'ont que pour objet de permettre la fouille des **bagages** à l'occasion d'un contrôle d'identité.

La présente proposition de loi a pour objet de **redéfinir** le critère justifiant un contrôle d'identité de police judiciaire, de **supprimer** toutes les autres formes de contrôles d'identité et d'instaurer une **expérimentation** consistant à ce que les agents des forces de l'ordre délivrent un **récépissé** aux personnes contrôlées.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité organisée précitée, des amendements reprenant des dispositions de la présente proposition de loi ont été **rejetés** par le Sénat.

La présente proposition de loi restreindrait fortement les possibilités actuelles de contrôle d'identité, pourtant nécessaires dans le contexte actuel et créerait une forte insécurité juridique pour les agents des forces de l'ordre.

Votre commission a décidé en conséquence de ne pas adopter la présente proposition de loi.

I. LE CADRE JURIDIQUE COMPLEXE DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

A. LA COEXISTENCE DE DIFFÉRENTS CONTRÔLES D'IDENTITÉ

1. La distinction entre les contrôles d'identité réalisés dans le cadre de la police judiciaire et ceux réalisés à titre préventif

a) L'existence de plusieurs types de contrôles d'identité

Toute personne présente sur le territoire national peut faire l'objet d'un **contrôle d'identité**. Il peut être défini comme « l'acte d'un agent de l'autorité publique consistant à demander à un particulier, sous les conditions posées par la loi, de justifier son identité aux fins de l'examen du document fourni, en tout lieu où cet agent se trouve légalement »¹.

Deux types de contrôles d'identité sont habituellement distingués : les contrôles effectués dans le cadre de la **police judiciaire**, dans le but de **rechercher les auteurs d'un délit ou d'un crime, pour empêcher la commission imminente d'une infraction, pour obtenir des informations relatives à une infraction ou à l'égard d'une personne faisant l'objet de recherches ordonnées par l'autorité judiciaire**² et les contrôles effectués dans le cadre de la **police administrative**, qui ne visent pas la répression d'un délit ou d'un crime mais ont pour objet de **prévenir une atteinte à l'ordre public**³.

Dans ces deux cas, les contrôles d'identité doivent être motivés par des éléments **concrets, rattachables à la personne faisant l'objet du contrôle** et non simplement par des considérations générales.

¹ JCL procédure pénale n° 10, n° 30.

² Article 78-2, alinéas 1 à 5 du code de procédure pénale.

³ Article 78-2, alinéa 7.

Une troisième procédure emprunte des éléments aux deux types de contrôles précités : en application de l'alinéa 6 de l'article 78-2 du code de procédure pénale, le **procureur de la République** peut décider des contrôles d'identité, dans des lieux qu'il définit et pour une durée déterminée, pour prévenir la commission de certaines infractions. Dans ce cas, l'identité des personnes peut être contrôlée de manière **systematique**, sans avoir à rapporter d'éléments justifiant le contrôle.

En cas d'impossibilité pour la personne contrôlée de faire état de son identité ou en cas de refus de le faire, la personne peut alors faire l'objet d'une **retenue pour vérification d'identité**, définie à l'article 78-3 du code de procédure pénale.

Toutes les procédures relatives au contrôle d'identité sont placées **sous le contrôle du procureur de la République** et le contentieux de ces mesures, qu'elles se rattachent à la police judiciaire ou à la police administrative, relève de la compétence du **juge judiciaire**.

b) La possibilité de compléter un contrôle d'identité par la visite des véhicules et la fouille des bagages, sous certaines conditions plus restrictives

Les articles 78-2-2 à 78-2-4 du code de procédure pénale définissent le cadre juridique particulier de la **visite des véhicules** – et de la **fouille de bagages** au sein des véhicules et emprises de transport public de voyageurs, depuis la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs¹ – **associée à un contrôle d'identité**, en distinguant selon le contrôle d'identité mis en œuvre.

Dans ces hypothèses, les articles 78-2-2 à 78-2-4 du code de procédure pénale définissent des **modalités plus restrictives** que celles applicables à un simple contrôle d'identité.

Ainsi, dans le cadre des contrôles d'identité sur réquisitions, en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, **seules certaines infractions** peuvent également justifier la fouille des véhicules ou des bagages. De plus, la durée des réquisitions est limitée à **24 heures**, renouvelables. Enfin, la rédaction d'un procès-verbal du contrôle est expressément prévue et le véhicule ne peut être immobilisé que le temps « **strictement nécessaire** » au contrôle.

¹ Le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, actuellement en cours de discussion, étendrait la fouille des bagages en supprimant la référence aux emprises ou aux véhicules de transport public de voyageurs.

Dans le cadre des contrôles d'identité menés au titre de la police judiciaire¹ et de la police administrative², les règles procédurales des contrôles sur réquisitions s'appliquent, en particulier la rédaction d'un procès-verbal.

Dans le cadre des contrôles relevant de la police administrative, un encadrement supplémentaire est en outre prévu : la visite des véhicules ou la fouille des bagages ne peut intervenir qu'avec l'**accord** du conducteur ou du propriétaire du bagage ou, à défaut, avec l'autorisation du procureur de la République, le conducteur du véhicule ou le propriétaire du bagage ne pouvant alors être retenu plus de **trente minutes** dans l'attente de cette autorisation.

Dans tous les cas, les contrôles d'identité sont effectués par des agents des forces de l'ordre, policiers ou gendarmes, ayant la qualité d'**officiers de police judiciaire** (OPJ), d'agents de police judiciaire ou agents de police judiciaire adjoint.

Toutefois, à la différence des contrôles d'identité « simples » prévus à l'article 78-2, la Cour de cassation a imposé que les contrôles sur le fondement des articles 78-2-2 et 78-2-3, soient effectués par un OPJ³, en application stricte de la lettre de ces deux articles qui prévoit que ce sont les OPJ qui mènent ces contrôles, « *assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints* ».

En revanche, l'écriture de l'article 78-2-4 relatif à la fouille d'un véhicule ou d'un bagage associé à un contrôle d'identité de police administrative permet à un agent de police judiciaire ou à un agent de police judiciaire adjoint d'effectuer les contrôles prescrits par ces deux articles, « *sur l'ordre et sous la responsabilité* » d'un OPJ, n'imposant donc pas à un OPJ d'effectuer lui-même cette action. Cette différence de régime entre les articles 78-2-2, 78-2-3 et l'article 78-2-4 peut s'expliquer par les importantes garanties spécifiques applicables à ce dernier contrôle.

2. Les contrôles d'identité dits « Schengen » pour lutter spécifiquement contre la criminalité transfrontalière

L'article 78-2 prévoit également la possibilité de mettre en œuvre des contrôles d'identité spécifiques, **visant à lutter et à prévenir les infractions relatives à la criminalité transfrontalière**, dans une bande géographique de vingt kilomètres à partir de la frontière. Ces contrôles peuvent être également effectués dans les **trains internationaux** ou dans les **gares internationales**.

¹ Article 78-2-3 du code de procédure pénale.

² Article 78-2-4 du code de procédure pénale.

³ Civ., 1^{ère}, 16 mars 2016 n° 14-25068 pour l'article 78-2-2 et Crim., 28 sept. 2010, n° 10-82699 pour l'article 78-2-3.

Ce dispositif a été créé à la suite de l'adoption de la convention Schengen du 19 juin 1990 créant un principe de libre circulation des personnes entre certains États-membres de l'Union européenne.

En Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et en Martinique¹, des contrôles d'identité ayant le même objet de lutte contre la criminalité transfrontalière sont prévus par l'article 78-2, également selon des secteurs géographiques précisément définis.

Comme pour les contrôles d'identité réalisés sur réquisitions du procureur de la République, **ces contrôles ne nécessitent pas que l'autorité administrative rapporte des circonstances particulières tenant au comportement de l'intéressé**, comme l'a rappelé la Cour de cassation².

La Cour de cassation veille cependant à ce que ces contrôles ne soient pas utilisés pour réaliser des contrôles d'identité de nature judiciaire ou administrative : en effet, dans ce cas, cette pratique serait constitutive d'un **détournement de procédure** rendant le contrôle d'identité irrégulier³.

3. La distinction entre vérification d'identité et contrôle d'identité

La **vérification d'identité** se distingue du contrôle d'identité en ce que la personne qui en fait l'objet **n'a pas l'obligation de s'y soumettre**.

Ces vérifications peuvent être effectuées par les **policiers municipaux**, à qui la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité a été en revanche refusée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2011-25 DC du 10 mars 2011 *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, au motif que ces agents ne sont pas mis à la disposition des officiers de police judiciaire⁴.

Des **agents privés**, comme les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, peuvent également mener des vérifications d'identité, alors même qu'ils n'ont pas la possibilité de procéder à des contrôles d'identité, ce qui ferait participer des agents privés à une mission de police.

¹ Depuis la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

² Civ., 1^{ère}, 25 mars 2009, n° 08-11587 : « Les dispositions de l'article 78-2, alinéa 4 du code de procédure pénale autorisent, **peu important le comportement de la personne concernée, le contrôle de toute personne se trouvant dans une zone frontalière de 20 km avec les États parties à la convention de Schengen**, lorsque les opérations de contrôle sont destinées à vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ».

³ Pour une illustration : Crim., 3 mai 2007, n° 07-81331.

⁴ Considérant n° 60.

B. UN RÉGIME RELATIVEMENT STABILISÉ

1. L'impossibilité constitutionnelle de procéder à des contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires dans le cadre de la police administrative

Selon une jurisprudence constante, la Cour de cassation considère que les contrôles préventifs – effectués dans un cadre de police administrative – ne peuvent pas être **généralisés et discrétionnaires**¹.

En 1993, le législateur a souhaité surmonter cette jurisprudence prohibant les contrôles administratifs systématiques en précisant que ces contrôles pouvaient intervenir « *en toutes circonstances* ».

Toutefois, dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle* » et a exigé que des « *circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public* » motivent le contrôle d'identité préventif, neutralisant ainsi la disposition adoptée.

La Cour de cassation impose en conséquence des **motivations précises et non abstraites** pour justifier un contrôle d'identité de nature administrative : le seul fait de s'éloigner d'un groupe ne permet pas de caractériser un comportement justifiant un contrôle d'identité², pas plus que le fait de tenter de descendre d'un autobus³. En revanche, peut faire l'objet d'un contrôle une personne changeant de direction à l'arrivée des policiers⁴. Une motivation générale relative à la dangerosité de la zone dans laquelle la personne a été contrôlée ne peut pas fonder seule un contrôle d'identité⁵.

2. La stabilité des motifs pouvant justifier un contrôle d'identité relevant de la police judiciaire

Dans le cadre des contrôles d'identité relevant de la police judiciaire, la Cour de cassation a également précisé les motifs pouvant justifier qu'un tel contrôle soit mené.

Ainsi, un renseignement anonyme ne permet pas seul de motiver un contrôle d'identité⁶. En revanche, des éléments concrets confortant ce renseignement peuvent justifier un contrôle d'identité⁷. Par ailleurs, la

¹ *Crim.*, 10 nov. 1992, *Bassilika*, Bull. *Crim.*, 1992, n° 92-83352.

² *Crim.*, 17 déc. 1996, n° 96-82829.

³ *Civ.*, 2^{ème}, 4 mars 1999, n° 97-50086.

⁴ *Crim.*, 23 mai 1995, n° 94-83887.

⁵ *Crim.*, 4 oct. 1984 n° 83-94341.

⁶ *Civ.*, 1^{ère}, 31 mai 2005, n° 04-50033.

⁷ *Crim.*, 8 avril 2008, n° 07-87718.

personne qui cherche à se dissimuler à la vue d'un véhicule de police peut faire l'objet d'un contrôle d'identité dans le cadre de la police judiciaire¹.

Si le législateur a modifié la définition des circonstances pouvant justifier un contrôle d'identité effectué dans le cadre de la police judiciaire, en substituant, par la loi du 18 mars 2003 précitée, l'exigence d'« *indices* » par des « *raisons plausibles de soupçonner* » qu'une infraction a été commise ou est sur le point de se commettre, **cette modification n'a pas eu d'incidence sur la jurisprudence de la Cour de cassation** qui a maintenu l'exigence de **considérations précises et objectives** pour justifier un contrôle d'identité.

II. UNE PROPOSITION DE LOI POSANT DES DIFFICULTÉS INSURMONTABLES

A. LA FRAGILISATION DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX CONTRÔLES D'IDENTITÉ

1. Une modification injustifiée du critère permettant un contrôle d'identité mené dans le cadre de la police judiciaire

Actuellement, l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit qu'un contrôle effectué dans le cadre de la **police judiciaire** peut être mené quand il existe à l'égard de la personne « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » qu'elle a commis un délit ou un crime, qu'elle va en commettre un de manière imminente, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles pour la résolution d'une infraction ou qu'elle fait l'objet de recherche par une autorité judiciaire.

Le critère actuel d'« *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » serait, en premier lieu, remplacé par l'existence de raisons « *objectives et individualisées* ».

L'expression « *raisons plausibles de soupçonner* » est utilisée dans le code de procédure pénale, aussi bien pour justifier une **garde à vue**² qu'une audition en tant que **témoin assisté**³.

Contrairement à ce qu'avancent les auteurs de la présente proposition de loi, **cette expression est donc précisément définie**, alors que la rédaction proposée aurait pour effet de rendre très difficile la mise en œuvre de contrôles d'identité, **en ne les permettant en fait qu'à l'égard d'une personne ayant déjà été identifiée**. Or, le contrôle d'identité vise précisément à déterminer l'identité d'une personne.

¹ Civ., 1^{ère}, 17 janv. 2006, n° 03-50097.

² Art. 62-2 du code de procédure pénale.

³ Art. 61-1 du code de procédure pénale.

L'insécurité juridique qui en résulterait pour les agents des forces de l'ordre serait particulièrement forte et conduirait vraisemblablement à la disparition de ces contrôles.

En second lieu, la mention selon laquelle les contrôles d'identité ne peuvent pas être discriminatoires n'a **aucune portée juridique pratique** : en tout état de cause, le code de déontologie commun aux forces de police et aux forces de la gendarmerie nationale réglemente précisément les contrôles d'identité et les modalités de palpation des personnes et interdit déjà les contrôles fondés sur une « *caractéristique physique ou [un] signe distinctif (...), sauf s'il [l'agent] dispose d'un signalement précis motivant le contrôle¹* ».

Dès lors, **cette seconde modification ne présente pas d'avancée par rapport au droit existant.**

2. La suppression problématique du fondement juridique des contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République, des contrôles menés dans le cadre de la police administrative et des contrôle frontaliers « Schengen »

La présente proposition de loi ne maintiendrait que les contrôles d'identité menés dans le cadre de la **police judiciaire**.

En premier lieu, les **contrôles d'identité décidés sur réquisitions** du procureur de la République seraient **supprimés**.

Toutefois, ces contrôles, très encadrés – puisqu'ils sont limités à une durée et à un espace géographique donnés, ainsi que pour la recherche d'infractions définies – sont particulièrement nécessaires, notamment en cas de risque terroriste. Ces contrôles ont été notamment mis en œuvre à la suite des attentats du 13 novembre dernier.

De même, le présent texte **supprimerait les contrôles d'identité effectués dans le cadre de la police administrative**, pour la prévention d'une atteinte à l'ordre public. Ces dispositions sont pourtant également nécessaires et viennent en complément des contrôles exercés en matière de police judiciaire.

En particulier, ces contrôles peuvent être mis en œuvre avant les rassemblements et les manifestations, permettant ainsi d'en assurer le bon déroulement.

Leur suppression entraînerait une forte insécurité juridique pour les agents des forces de l'ordre, les replaçant alors dans la situation préalable à la loi du 2 février 1981 précitée et diminuant fortement leur capacité à prévenir les atteintes à l'ordre public.

¹ Article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

Enfin, le présent texte **supprimerait les contrôles d'identité créés par la loi du 10 août 1993 à la suite des accords de Schengen**, permettant la mise en œuvre de contrôles d'identité sans avoir à apporter la preuve d'éléments objectifs justifiant un tel contrôle, ce qui aurait un effet vraisemblablement très négatif sur la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les modifications proposées par le présent texte posent en outre des difficultés de cohérence : les articles 78-2-2 et 78-2-4 du code de procédure pénale définissant des modalités de mise en œuvre des contrôles d'identité, complétés par la possibilité de fouiller des véhicules ou des bagages seraient ainsi maintenus, alors que la base légale de ces contrôles figurant à l'article 78-2 du code de procédure pénale serait supprimée.

Enfin, la suppression de ces différents mécanismes aurait un effet particulièrement négatif en matière de **renseignement**, dans la mesure où les contrôles d'identité permettent également de vérifier que la personne contrôlée ne figure pas au fichier des personnes recherchées (FPR).

B. L'INSTAURATION D'UN RÉCÉPISSÉ LORS DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ, UNE OBLIGATION GÉNÉRATRICE D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS PRATIQUES

La présente proposition de loi vise enfin à **expérimenter** la remise d'un **récépissé** par les forces de l'ordre aux personnes ayant fait l'objet d'un contrôle d'identité.

À l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité organisée, le Sénat a rejeté un amendement identique, notamment au motif des difficultés pratiques d'un tel dispositif.

1. Le nombre conséquent de contrôles d'identité réalisés par an

Notre ancien collègue M. Christian Bonnet avait avancé dans son rapport de juin 1993 le nombre d'un million de contrôles effectués sur une période de six mois¹, sans que soient pris en compte les contrôles d'identité « Schengen », créés justement par la loi du 10 août 1993.

Interrogés par votre rapporteur sur le nombre de contrôles d'identité réalisés par an sur les dernières années, les services du ministère de l'intérieur ont indiqué qu'**aucune statistique d'ensemble n'était disponible**.

¹ Rapport n° 381 (1992-1993), au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux contrôles et vérifications d'identité, p. 4 : « (...) sur environ 1 089 000 contrôles effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 1993 par la Police nationale, plus de 39 600 ont débouché sur une garde à vue – soit le taux non négligeable de 3,6 %. »

Toutefois, pour les seuls contrôles sur réquisitions du procureur de la République – qui ne motivent pas la majorité des contrôles d'identité –, la Direction générale de la gendarmerie nationale a précisé qu'en 2014, approximativement **1,5 millions** de personnes avaient été contrôlées et que pour les trois premiers mois de 2016, près de **600 000** personnes avaient été contrôlées sur ce fondement. Pour les contrôles d'identité réalisés dans un cadre de **police administrative** ou de **police judiciaire**, la même direction a indiqué – tout en précisant que les agents effectuant ces contrôles n'ont pas l'obligation d'indiquer les avoir effectués, ce qui invite à relativiser les chiffres fournis – que près de **2,1 millions** de personnes avaient été contrôlées en 2015 et que près **d'un million** de personnes l'avaient été à ce titre pour les trois premiers mois de l'année 2016.

La Direction centrale de la sécurité publique ne dispose d'aucun chiffre global au titre des contrôles d'identité menés par la police, mais une expérimentation a été menée dans deux directions départementales de sécurité publique – l'Hérault et le Val d'Oise – pour comptabiliser le nombre de contrôles d'identité effectués sur le seul fondement de réquisitions du procureur de la République au cours d'une période de six mois s'étendant entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2014.

**Bilan de l'expérimentation menée dans les départements de l'Hérault
et du Val d'Oise du 1^{er} avril au 30 septembre 2014**

	Nombre de réquisitions	Nombre de personnes contrôlées hors ZSP	Nombre de personnes contrôlées en ZSP	Suites données aux contrôles			
				Aucune suite	Interpellations	Procédures de vérification	Retenues pour vérification d'identité
Département de l'Hérault	128	7 454	1 465 (16,43 %)	8 513 (95,45 %)	370 (4,15 %)	28 (0,31 %)	8 (0,09 %)
Département du Val d'Oise	2 136	6 818	3 865 (36,18 %)	9 924 (92,9 %)	495 (3,88 %)	207 (1,94 %)	137 (1,28 %)

Source : Direction générale de la police nationale

Cette expérimentation illustre l'importance du nombre de contrôles opérés mais également le fait **qu'une certaine proportion de ces contrôles conduit à l'interpellation de la personne contrôlée**, selon des taux proches de ceux constatés par notre ancien collègue M. Christian Bonnet précité, soit environ **4 %**.

Au regard du nombre de contrôles d'identité vraisemblablement opérés, la modification proposée aurait donc des effets pratiques très lourds pour les forces de l'ordre alors même qu'elles font face à un surcroît d'activité.

2. L'absence d'intérêt pratique du récépissé

Par ailleurs, **la délivrance aux personnes contrôlées d'un récépissé n'aurait aucun intérêt réel** : ce récépissé n'empêcherait pas un nouveau contrôle par les forces de l'ordre. Par ailleurs, le récépissé ne constituerait pas en tant que tel la preuve d'un traitement discriminatoire.

Lors de son audition, le Défenseur des droits a d'ailleurs reconnu que le récépissé ne constituait pas une solution adaptée et que d'autres moyens techniques permettant d'assurer la traçabilité des contrôles d'identité devaient être expérimentés.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LE REJET D'UN TEXTE INABOUTI

La présente proposition de loi présente de **nombreuses difficultés juridiques** et auraient des conséquences **pratiques** particulièrement dommageables pour l'ordre public, en **supprimant** des dispositifs de contrôles d'identité nécessaires, sans proposer aucune alternative à ceux-ci.

Par ailleurs, si la préoccupation de lutter contre les contrôles discriminatoires est parfaitement justifiée, il existe actuellement différents éléments permettant de lutter efficacement contre cette pratique.

La cour d'appel de Paris, dans plusieurs arrêts du 24 juin 2015 ayant reconnu la responsabilité de l'État dans la mise en œuvre de contrôles d'identité a relevé que **l'absence de moyens de preuve à la disposition des parties ne leur permettait pas de faire valoir utilement leurs prétentions**.

Or, le projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité organisée pérenniserait l'expérimentation menée depuis la fin de l'année 2013 par la police, consistant à ce que les agents des forces de l'ordre portent une **caméra mobile** permettant d'enregistrer leurs interventions. Ainsi, les images collectées pourraient constituer des éléments de preuve en cas de contestation du contrôle d'identité, selon des modalités relativement simples à mettre en œuvre.

En outre, depuis 2014, les agents des forces de l'ordre doivent obligatoirement porter de manière visible un **numéro d'identification**, ce qui est une garantie importante pour les personnes contrôlées.

Enfin, lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité organisée, le ministre de l'intérieur a rappelé¹ la possibilité pour les personnes victimes ou témoins de comportements mettant en cause des agents des forces de l'ordre de **saisir directement l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) ou l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), par le biais de plates-formes internet de signalement**.

¹ Sénat, séance du 29 mars 2016.

Dans ce cadre, du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015, l'IGPN n'a été saisie que de **239 signalements**, l'IGGN n'ayant pas été saisie de ce type de faits depuis plusieurs années.

Par ailleurs, la **formation initiale et continue** des policiers comme celle des gendarmes a été **renforcée**, en lien avec les obligations posées par le code de déontologie commun aux deux forces de l'ordre, en particulier pour la mise en œuvre des contrôles d'identité.

Ces différents instruments sont mieux à même de lutter contre la pratique de contrôles d'identité discriminatoires que la mise en place d'un récépissé qui, au-delà de sa lourdeur, risque d'être la source d'un important contentieux.

En conclusion, au regard des multiples difficultés juridiques que pose cette proposition de loi, de l'ineffectivité probable des mesures proposées et d'un risque accru d'insécurité juridique au détriment des forces de l'ordre, à l'égard desquelles la présente proposition de loi marque par ailleurs une défiance injustifiée, votre rapporteur propose de ne pas adopter la présente proposition de loi.

*

* *

Votre commission **n'a pas adopté** la proposition de loi.

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

EXAMEN EN COMMISSION

(Mercredi 11 mai 2016)

M. Philippe Bas, président. – Nous allons examiner la proposition de loi, présentée par Mme Assassi et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs.

M. Alain Marc, rapporteur. – Les dispositions relatives aux contrôles d'identité, complexes, résultent de la sédimentation d'une dizaine de lois adoptées entre 1981 et 2006. Toutefois, l'ensemble est aujourd'hui stabilisé.

Cette proposition de loi, qui redéfinit le critère justifiant un contrôle d'identité opéré dans un cadre de police judiciaire, applicable notamment pour rechercher les auteurs d'une infraction, supprime toutes les autres formes de contrôles d'identité, en particulier pour prévenir les atteintes à l'ordre public, et met en place une expérimentation de délivrance par les agents des forces de l'ordre d'un récépissé aux personnes contrôlés.

Ces dispositions déstabiliseraient massivement le cadre applicable aux contrôles d'identité, pourtant particulièrement nécessaire dans le contexte actuel, et créerait une forte insécurité juridique pour les agents des forces de l'ordre. Je vous proposerai par conséquent de rejeter la proposition de loi.

Le cadre juridique fait coexister plusieurs types de contrôle d'identité. Toute personne présente sur le territoire national peut en faire l'objet. Il se définit, je cite, comme « *l'acte d'un agent de l'autorité publique consistant à demander à un particulier, sous les conditions posées par la loi, de justifier son identité aux fins de l'examen du document fourni, en tout lieu où cet agent se trouve légalement* ».

Deux types de contrôles d'identité sont habituellement distingués : les contrôles effectués dans le cadre de la police judiciaire, notamment dans le but de rechercher les auteurs d'un délit ou d'un crime ou pour empêcher la commission imminente d'une infraction et les contrôles effectués dans le cadre de la police administrative, qui ne visent pas la répression d'un délit ou d'un crime mais ont pour objet de prévenir une atteinte à l'ordre public. Dans ces deux cas, les contrôles d'identité doivent être motivés par des éléments concrets, rattachables à la personne faisant l'objet du contrôle et non simplement par des considérations générales ou abstraites.

Deux autres procédures permettent de contrôler l'identité de manière systématique : les contrôles sur réquisition du procureur de la

République, dans des lieux qu'il définit et pour une durée déterminée, pour prévenir la commission de certaines infractions et les contrôles d'identité dits « Schengen », qui visent à lutter et à prévenir les infractions relatives à la criminalité transfrontalière, dans une bande géographique de vingt kilomètres à partir de la frontière, créés en 1993 à la suite de l'adoption de la convention Schengen du 19 juin 1990.

En complément de ces contrôles, les véhicules et, depuis la loi relative à la sécurité des transports terrestres adoptée le 22 mars dernier, les bagages peuvent être contrôlés selon des procédures plus encadrées.

Dans tous les cas, les contrôles d'identité sont effectués par des agents des forces de l'ordre, policiers ou gendarmes, ayant la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ), d'agents de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire adjoints.

Toutes les procédures relatives au contrôle d'identité sont placées sous le contrôle du procureur de la République et le contentieux de ces mesures, qu'elles se rattachent à la police judiciaire ou à la police administrative, relève de la compétence du juge judiciaire.

Le régime des contrôles est aujourd'hui stabilisé. La Cour de cassation a précisé les circonstances particulières pouvant motiver un contrôle d'identité, imposant depuis longtemps des motivations précises et non abstraites : ainsi le seul fait de s'éloigner d'un groupe ne permet pas de caractériser un comportement justifiant un contrôle d'identité. En revanche, une personne changeant de direction à l'arrivée des policiers peut faire l'objet d'un contrôle. Dans un cadre de police judiciaire, un renseignement anonyme ne motive pas à lui seul un contrôle d'identité. En revanche, des éléments concrets confortant ce renseignement peuvent le justifier. Enfin, une personne qui cherche à se dissimuler à la vue d'un véhicule de police peut faire l'objet d'un contrôle d'identité dans le cadre de la police judiciaire.

La proposition de loi présente de très nombreuses difficultés. D'abord, elle supprime le critère qui justifie actuellement un contrôle d'identité dans le cadre de la police judiciaire ; en effet, l'agent devrait justifier de raisons « *objectives et individualisées* » pour effectuer ce contrôle, ce qui lui imposerait en fait de connaître l'identité de la personne avant même le contrôle, le rendant ainsi inutile et inopérant.

Elle supprimerait surtout l'ensemble des fondements légaux de tous les contrôles d'identité, à l'exception de ceux qui relèvent de la police judiciaire : les contrôles sur réquisition, les contrôles effectués dans un cadre de police administrative et les contrôles « Schengen » disparaîtraient, privant ainsi les forces de l'ordre d'instruments tout à fait essentiels pour prévenir les atteintes à l'ordre public. Incidemment, une représentante du Syndicat de la magistrature a établi une corrélation entre la baisse, dans certains États américains, des contrôles effectués et la baisse des attaques à main armée. Devant mes objections, elle a reconnu l'absence de lien de cause à effet... À

titre d'exemple, il ne serait plus possible de procéder à des contrôles d'identité préalablement à une manifestation ou à un rassemblement, alors qu'il est établi que de tels contrôles facilitent le bon déroulement des manifestations. Les conséquences en matière de lutte contre l'immigration irrégulière seraient également assez catastrophiques.

La proposition d'instaurer un récépissé aurait quant à elle des effets pratiques négatifs sur le nombre de contrôles d'identité réalisés. Bien qu'il n'existe aucun chiffre officiel, les évaluations fournies par la gendarmerie ou la police font état de plusieurs millions de contrôles effectués par an. Par conséquent, instaurer un récépissé alourdirait significativement les tâches des forces de l'ordre, pour un bénéfice nul : cela n'empêcherait pas un nouveau contrôle par les forces de l'ordre et ne constituerait pas la preuve d'un traitement discriminatoire. Lors de son audition, le Défenseur des droits a au demeurant reconnu que des moyens alternatifs de traçabilité des contrôles d'identité devaient être expérimentés. Dans les pays où le récépissé a été mis en place, comme aux États-Unis, les relations entre la population jeune et la police ne sont pas forcément meilleures, comme le Défenseur des droits l'a aussi constaté.

De plus, il existe de nombreux mécanismes de lutte contre les pratiques dénoncées par le texte, dont le numéro matricule sur les tenues instauré en 2014 et les plates-formes Internet de signalement permettant de saisir directement les inspections en cas de dysfonctionnement. Ces dernières sont sans doute sous-utilisées, avec 239 faits signalés à l'inspection de la police nationale au cours de 2014 et 2015 – sur des millions de contrôles ! Le code de déontologie et une meilleure formation des agents sont également des réponses efficaces.

Enfin, les caméras mobiles, bientôt généralisées par la loi relative à la simplification de la procédure pénale, aident beaucoup plus que les récépissés à la constitution d'éléments de preuve réels.

Je vous propose de rejeter cette proposition de loi au regard des multiples difficultés juridiques qu'elle pose, de l'ineffectivité probable des mesures proposées et d'un risque accru d'insécurité juridique au détriment des forces de l'ordre, à l'égard desquelles elle marque au demeurant une défiance injustifiée.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce rapport, qui révèle un cadre juridique plus complexe qu'on ne le croit.

Mme Éliane Assassi. – Je m'associe à ces remerciements, tout en regrettant que les auditions du rapporteur n'aient pas été élargies au monde associatif qui se mobilise depuis longtemps sur le sujet.

Notre proposition de loi a été déposée en décembre 2015 ; dans le même temps, nous avons déposé deux amendements reprenant ses dispositions dans la proposition de loi sur la sécurité dans les transports et, en mars dernier, dans le projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité

organisée et le terrorisme. Enfin, Esther Benbassa avait déposé une proposition de loi en ce sens en 2011, puis Yves Pozzo di Borgo l'année suivante et, à l'Assemblée nationale, Marie-George Buffet. Toutes ces initiatives démontrent qu'il s'agit d'une question importante transcendant les clivages partisans.

Notre texte ne tient pas tant à l'instauration d'un récépissé qu'à notre volonté de mettre fin à une dégradation des relations entre les jeunes et la police. Les forces de l'ordre souffrent de cette dégradation, alors que leurs conditions de travail empirent et qu'elles se trouvent dans des situations engendrant du stress et, parfois, des conflits. Dans mon département, la Seine-Saint-Denis, on envoie les policiers les plus jeunes et les moins expérimentés dans les quartiers difficiles.

De plus, cette initiative fait partie des soixante engagements pris par le candidat Hollande - il est temps de les respecter, d'autant plus que le Président de la République a récemment annoncé sa volonté de les tenir avant la fin de son mandat. Nous espérons donc que nos collègues de gauche apporteront leur vote à cette proposition de loi. N'oublions pas le droit de vote pour les résidents étrangers, promesse qui, c'est une certitude, ne sera pas tenue...

M. Philippe Bas, président. - Si vous prenez une initiative législative en ce sens, nous sommes prêts à l'examiner...

Mme Éliane Assassi. - J'insiste pour que notre proposition de loi soit débattue. Il est urgent de rétablir la sécurité juridique et l'efficacité de ces contrôles en modifiant l'article 78-2 du code de procédure pénale. Les imperfections du dispositif actuel entraînent des dérives et réduisent l'efficacité des autres mesures relatives à l'ordre public, tout en portant atteinte à des principes fondamentaux comme la libre circulation, la protection contre l'arbitraire, la protection de la vie privée ou encore la non-discrimination.

Nous proposons ainsi de réécrire l'article 78-2 en remplaçant les mots « *raisons plausibles de soupçonner* » par les mots « *raisons objectives et individualisées* ». Cela donnerait un sens nouveau aux contrôles d'identité et changerait les mentalités. Grâce à la réduction des contrôles, les policiers pourraient être affectés à de véritables enquêtes plutôt qu'à la traque des jeunes.

Le texte introduit également un principe de non-discrimination sur la base de l'article 225-1 du code pénal.

Enfin, nous proposons une expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution, consistant à établir un document spécifiant les motifs du contrôle, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées.

Dans le contexte particulier où se trouve notre pays, je vous appelle à voter cette proposition de loi.

Mme Esther Benbassa. – Merci au rapporteur, dont cependant je ne partage pas l’avis sur l’absence de lien entre le récépissé et l’amélioration des relations avec la police. Lorsque j’avais déposé ma proposition de loi en 2011, le Défenseur des droits d’alors avait organisé un colloque avec la participation de policiers venus des États-Unis, d’Espagne et du Royaume-Uni. Lors de ce colloque qui avait duré une journée, les représentants espagnols avaient dit que l’expérimentation du récépissé avait réellement amélioré les relations entre les jeunes et la police dans les quartiers autour de Madrid. Les policiers américains avaient souligné que, malgré leurs craintes initiales vis-à-vis du récépissé, ce dispositif avait fortement réduit l’agressivité lors des contrôles. Ce n’est donc pas une vue de l’esprit.

Un ouvrage publié par deux chercheurs du CNRS, Fabien Jobard et René Lévy, fondé sur une année d’observations à la gare du Nord, a montré la fréquence des contrôles que subissaient les gens de couleur et ceux qui portaient une capuche ; au-dessus de 25 à 30 ans, les femmes, elles, n’étaient plus contrôlées. De même, les hommes âgés, maghrébins ou non, ne l’étaient pas non plus. Le contrôle au faciès est une discrimination. C’est un constat, et non une preuve de défiance à l’égard de la police. Aujourd’hui, dès que l’on ose dire quelque chose à l’encontre de la police, on est accusé d’ingratitude ; or nous apprécions le travail de la police lorsqu’il est bien conduit.

Lors des auditions conduites à l’occasion de l’examen de ma proposition de loi, le ministre d’alors, Manuel Valls, avait promis la mise en place de caméras portatives fixées sur la veste des policiers. C’était un compromis viable, or nous ne voyons rien évoluer, même si la proposition a de nouveau été formulée.

L’État a perdu un procès contre un collectif de personnes qui estimaient avoir été contrôlées abusivement ; il s’est pourvu en cassation. Voilà une nouvelle preuve que le problème ne peut être nié.

Dans le rapport d’information que j’avais rédigé avec Jean-René Lecerf – que l’on ne peut qualifier de gauchiste ! – sur la lutte contre les discriminations, nous recommandions de trouver une solution au phénomène des contrôles au faciès. C’est pour moi l’occasion de rendre hommage à cet homme de droite capable d’écouter ceux qui ne sont pas de son avis.

M. Philippe Bas, président. – Je m’associe à cet hommage.

M. Jacques Bigot. – La proposition de loi d’Éliane Assassi a le mérite d’ouvrir un débat. Le rapporteur a éclairé le contexte juridique. Tout pouvoir porte en germe ses abus : la question est de parvenir à les éviter.

Voici ce que dit l'engagement numéro 30 du candidat Hollande : « *Je lutterai contre le "délit de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens, et contre toute discrimination à l'embauche et au logement. Je combattrai en permanence le racisme et l'antisémitisme.* »

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela n'engage à rien !

M. Jacques Bigot. – En proposant de remplacer les « *raisons plausibles de soupçonner* » par les « *raisons objectives et individualisées* » comme motif du contrôle, vous imposez de fait à l'agent de connaître l'identité de la personne qu'il va contrôler. Vous indiquez que le récépissé n'est pas la disposition essentielle du texte ; en ce cas, autant l'abandonner !

Voici les promesses tenues par le Président : l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2014, du code de déontologie unifié de la police et de la gendarmerie comportant notamment des dispositions contre le contrôle au faciès ; des formations théoriques et pratiques sur les contrôles et les palpations ; un numéro individuel d'immatriculation des policiers et des gendarmes ; enfin une plate-forme Internet de signalement.

Quant aux relations entre les jeunes et la police dans les quartiers difficiles, les élus locaux participent aux cellules de veille et aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance : c'est là qu'ils peuvent alerter les responsables de la police sur d'éventuels abus de pouvoir.

Le projet de loi contre la criminalité organisée et le terrorisme qui sera discuté cet après-midi par la commission mixte paritaire prévoit la mise en place de caméras portatives. Nous avons proposé que l'enregistrement puisse être également déclenché à l'initiative de la personne contrôlée ; cela n'a pas été voté, mais c'est une voie à explorer.

Voilà ce qui reste de votre texte : un récépissé qui va compliquer la tâche de la police et dont vous reconnaissez qu'il n'est pas essentiel. Cette proposition de loi n'est donc pas nécessaire, à moins que vous ne vouliez avoir l'occasion de contester dans l'hémicycle l'action du Président de la République...

Mme Éliane Assassi. – Nous n'avons pas besoin de cela !

M. Jean Louis Masson. – Esther Benbassa dénonce les contrôles d'identité abusifs ; moi aussi, mais nous n'en avons certainement pas la même définition. Les contrôles d'identité sont légitimes et ne me dérangent aucunement lorsque j'en suis l'objet.

Je n'ai pas la culture de Mme Benbassa, aussi me contenterai-je de citer mon grand-père, qui disait : « *Quand on va à la pêche, il faut aller là où il y a du poisson.* » C'est un peu primaire, mais il est logique de contrôler des musulmans lorsque l'on cherche des terroristes musulmans ; et si l'on recherche des stupéfiants, mieux vaut aller dans les milieux où sévit le trafic de drogue. Un grabataire ne va pas vendre de la drogue dans les ZUP ! De même, lorsque l'on considère la population des prisons, il n'est pas aberrant

de contrôler ceux qui portent une capuche. Mme Benbassa souhaite-t-elle que l'on contrôle les maghrébins de plus de trente ans ? Je n'y vois pas d'inconvénient. Le bon sens, c'est d'aller là où il y a du poisson. J'approuve le titre de la proposition de loi, mais je ne la voterai pas.

M. Yves Détraigne. – Intéressante dans son principe, votre proposition de loi manque de réalisme.

« 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 », est-il écrit. Le temps que le policier établisse ce document, il pourra passer du monde ! À moins de former des files, ou de fournir un secrétaire au policier... Le texte part d'un bon sentiment, mais n'est pas réaliste.

M. Pierre-Yves Collombat. – À titre personnel, je ne me sens pas lié par les promesses du candidat Hollande.

Ma religion n'est pas faite sur cette question. Les contrôles au faciès sont un problème incontestable, mais comment définir le faciès ? Pour les uns, la cagoule est un élément de contrôle. Pour moi, il faudrait contrôler tous les porteurs de valise, qui utilisent cet objet pour transporter leurs capitaux au Luxembourg... Pour autant, je ne suis pas convaincu de la pertinence de cette proposition de loi. On le voit en pédagogie : les expérimentations réussissent parce que ceux qui les conduisent sont déjà convaincus. Des policiers sensibilisés sur le sujet se comportent mieux parce qu'ils sont conscients du problème, et le récépissé n'y change rien.

À mon avis, mieux vaut miser sur le recrutement et la formation d'une part, la facilitation des recours en cas d'abus d'autre part. Une meilleure identification des policiers fautifs est aussi de nature à améliorer la situation sur le terrain. Utilisons des méthodes adéquates sans accuser l'ensemble de la police car ces pratiques ne sont pas généralisées.

M. Christian Favier. – Vous évoquez, monsieur le rapporteur, « plusieurs millions » de contrôles par an. Ne pas avoir de chiffres précis est problématique. Lors de la préparation de cette proposition de loi, nous avons discuté avec des jeunes des quartiers. Certains d'entre eux sont contrôlés plusieurs fois par jour, par des policiers qui les connaissent déjà. Le récépissé montrera l'inutilité d'un deuxième contrôle dans la journée. Il a vocation à décrier les relations. Les contrôles s'accompagnent aussi de palpations vécues comme dégradantes. Les « raisons plausibles » mentionnées par l'article 78-2 du code de procédure pénale ouvrent la porte, par leur caractère très vague, à toutes sortes de pratiques.

Vous faites valoir le faible nombre de plaintes ; mais l'association « Stop contrôle au faciès » nous a déclaré, lors de son audition, avoir reçu plus de 2 200 sollicitations, sans compter qu'il est difficile d'aller au commissariat déposer une plainte contre la police... La récente

condamnation de policiers pour des contrôles d'identité abusifs témoigne de la réalité du problème. Il est indispensable d'améliorer la formation.

L'argument de l'alourdissement des procédures administratives ne tient pas, puisque le récépissé entraînera une réduction du nombre de contrôles.

L'amendement déposé par Yves Pozzo di Borgo va dans le même sens. La question est récurrente, elle a fait l'objet de plusieurs initiatives rappelées par Esther Benbassa et ne se pose pas seulement depuis que M. Hollande est Président de la République. Ne nous interdisons pas ce débat au nom de l'état d'urgence, et améliorons les relations entre les jeunes et la police. Nombreux sont ceux, parmi les premiers, qui ont le sentiment d'être ciblés à cause de leur couleur de peau.

M. François Bonhomme. - Je me rallie aux arguments du rapporteur. Au cours des dernières années, l'action des officiers de police et de gendarmerie a été très largement encadrée par le code de déontologie, la plate-forme Internet des signalements et le numéro individuel d'identification. La caméra piéton est une initiative intéressante dont nous attendons le retour d'expérimentation. Il me semble dangereux d'aller au-delà.

On ne sait pas qui sont les « jeunes » dont vous parlez. Votre proposition de loi est de pure circonstance, liée à des problèmes internes à la gauche ; c'est de peu d'intérêt.

« *Traquer les jeunes* », dites-vous madame Assassi, en prétendant que la confiance est mise à mal. Or, un syndicat représentatif a récemment fait circuler deux affiches ; l'une représente une matraque dans une mare de sang avec le texte suivant : « *La police doit protéger les citoyens et non les frapper !* » ; l'autre un alignement de rangers souillés de sang avec le slogan « *Stop à la répression* ». Toutes les forces politiques ne les ont pas condamnées... Voilà qui n'est pas de nature à améliorer les relations entre la police et les « jeunes ».

M. Jean-Pierre Sueur. - Les propos de M. Masson, qui nous a quittés, ne me font pas rire. Ils sont discriminatoires parce qu'ils justifient un ciblage religieux ès qualités ; il en va de même pour la capuche. Voilà des propos communautaristes très pernicious sous l'habillage d'un prétendu bon sens. Pour le reste, je m'associe aux propos très clairs de Jacques Bigot. Le ministre de l'intérieur, pour qui j'ai le plus grand respect, a pris des mesures réglementaires et disciplinaires pour faire respecter la déontologie : la police fait un travail difficile et les débordements, lorsqu'ils ont eu lieu, ont été dûment signalés.

Imposer des raisons « *objectives et individualisées* » rend les contrôles pratiquement impossibles. De plus, l'alinéa 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 » – est déjà satisfait par le droit existant qui interdit toute pratique discriminatoire, de la part d'un policier ou non.

M. François Grosdidier. – En matière de contrôle au faciès, il est difficile de faire la part de l'objectif et du ressenti. Maire d'une ville que mon collègue de Lorraine trouverait particulièrement « *poissonneuse* », avec une population d'origine étrangère à plus de 50 %, j'ai parfois reçu des dénonciations sur le comportement subjectif des policiers à l'occasion d'une verbalisation pour non-respect d'un feu rouge. Or la verbalisation est la même, quelle que soit l'origine ! Cependant, le ressenti ne peut être écarté ; ainsi le tutoiement est trop souvent pratiqué par les policiers, même s'il l'est aussi par les jeunes. C'est d'abord une question de formation des polices nationale et municipales.

La vidéo, que j'ai fait expérimenter dans ma commune, a pour effet de calmer immédiatement les esprits et d'éviter l'escalade comme les propos blessants.

Je suis opposé au développement d'une activité administrative supplémentaire qui ne traite pas le fond du problème : c'est moins la fréquence des contrôles que leur déroulement qui pose problème. Les policiers consacrent plus de la moitié de leur temps de travail aux actes de procédures et d'administration ; il convient de les en désengager.

J'ai regretté le rejet de l'amendement de l'opposition ouvrant la possibilité d'un enregistrement à la demande de la personne contrôlée ; mais avec les portables, l'activité de la police est bien plus filmée par nos concitoyens que par les policiers eux-mêmes. La transparence s'en trouve renforcée.

La formation et la sensibilisation sont, elles aussi, en progrès. Évitions la propagation au sein des forces de l'ordre d'idéologies dont l'auteur du premier amendement est un représentant... Je suivrai l'avis du rapporteur.

M. René Vandierendonck. – Ancien maire de Roubaix, je n'apprécie pas la métaphore des eaux poissonneuses. On cible des capuches ; mais pourquoi pas des bonnets rouges, des bérets basques ou des cagoules corses ? Le ressenti ne peut être nié.

Ne retombons pas dans des échanges sur telle étude du CNRS, telle expérimentation au Canada, telle prise de position pour ou contre l'état d'urgence... Il semble que l'on ne puisse plus parler de la police sans commencer par saluer son action !

Mieux vaudra aborder la question au fond, une fois l'état d'urgence levé et quand les effectifs de la police seront remis à niveau. Enfin, conduisons une recherche-action associant la police, les jeunes et les organismes de recherche pour élaborer un référentiel de formation sur le modèle canadien. J'attends sans *a priori* le retour sur l'expérimentation des

caméras embarquées. Faute d'un travail de ce type, nous reviendrions aux postures de campagne pour lesquelles je n'ai plus de patience.

M. Christophe Béchu. - J'ai salué en son temps la mise en place du numéro individuel d'identification. Pour le reste, je me rallie à la position du rapporteur. Ayant passé une nuit à suivre la police de mon territoire, j'ai été le témoin de situations ubuesques où l'agent devait évaluer la quantité de stupéfiants saisis lors d'un flagrant délit sans avoir le droit de les peser - prérogative de la justice... Réduisons les lourdeurs et complexités administratives.

Il n'y a pas de défiance de la population vis-à-vis des forces de police ; au contraire, le taux de confiance est supérieur à 80 %.

Enfin, je suis gêné par l'utilisation du mot « jeunes » qui tend à remplacer les vocables de « voyous » ou « casseurs ».

M. René Vandierendonck. - Très bien !

M. Christophe Béchu. - Dans un pays vieillissant, ce n'est pas de nature à nous donner foi en l'avenir. Il y a d'autres jeunesses en France, n'insultons pas les « jeunes » dans leur ensemble.

Je crois à l'utilité de la vidéo. Elle a récemment permis de disculper les forces de police, accusées d'avoir maltraité une personne handicapée à la gare de Lyon mais c'est parfois aussi le contraire. Laissons le temps au numéro individuel d'identification et à la plate-forme de signalement de produire leurs effets.

Votre proposition de loi a pour seul mérite de rappeler le Président de la République à ses promesses. Elle aurait plus de poids si elle rassemblait l'ensemble des promesses non tenues ! Nous pourrions alors envisager une convergence.

M. Philippe Bas, président. - Nous serions prêts à discuter un tel texte...

M. Alain Marc, rapporteur. - Je n'ai pas reçu les associations par manque de temps, mais j'ai lu leurs contributions. Le pôle juridique de l'association « Stop contrôle au faciès » a été sollicité 2 300 fois entre avril 2011 et décembre 2015, soit 460 fois par an. La plate-forme Internet a reçu 236 signalements en deux ans. Ce n'est pas considérable.

La gendarmerie évalue le nombre de ses contrôles à au moins deux millions par an. En comptant ceux effectués par la police, on peut donc les estimer à plusieurs millions, sans crainte de se tromper.

La plupart des études menées sur le sujet se résument à une série de témoignages ; c'est une approche impressionniste. Nous avons besoin de travaux scientifiquement plus solides, pas d'un catalogue de cas montés en épingle dans les médias.

Le ministère de l'intérieur a fait un effort considérable, notamment avec la mise en place du code de déontologie et avec l'amélioration de la formation.

Comme l'avait relevé notre ancien collègue Christian Bonnet dans son rapport sur la loi du 10 août 1993 relative aux contrôles d'identité, de simples contrôles d'identité ont permis l'arrestation de Max Frérot, l'artificier d'Action Directe, et de Thierry Paulin, le « tueur de vieilles dames ». Votre proposition de loi supprime l'alinéa qui régit les contrôles d'identité relevant de la police administrative, un outil pourtant essentiel à la police et à la gendarmerie.

Les caméras portatives auront une mémoire tampon de trente secondes, avant le déclenchement de la prise de vue. Elles fourniront des moyens de preuve pour les deux parties et rassèreront les personnes contrôlées. Les enregistrements seront conservés pendant six mois et la police n'aura pas accès aux images.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Alain Marc. – Avis défavorable à l'amendement COM-1 de Jean-Louis Masson.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Alain Marc, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-2 qui détaille le contenu du récépissé.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. MASSON	1	Modification du critère motivant un contrôle d'identité relevant de la police judiciaire	Rejeté
M. POZZO di BORGIO	2	Définition du contenu du récépissé du contrôle d'identité	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Éliane Assassi, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, auteure de la proposition de loi

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon, défenseur des droits

Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

Ministère de l'intérieur

Direction générale de la police (DGPN)

M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Général de division Éric Darras, adjoint au directeur des opérations et de l'emploi

Colonel Guillaume Grimaux, sous-directeur adjoint de la sécurité publique et de la sécurité routière

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Éric Tison, sous-directeur des libertés publiques

Mme Frédérique Dalle, chef du bureau des questions pénales

Table ronde syndicats de police

Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

Mme Céline Berthon, secrétaire général

M. Jean-Luc Taltavull, secrétaire général adjoint

Synergie officiers CFE-CGC

Mme Bérengère Maguet, secrétaire national

M. Humberto Dos Santos, conseiller technique

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure

M. Jean-Marc Bailleul, secrétaire général

Alliance CFE-CGC

M. Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint,

M. Stéphane Achab, chargé de mission

Unité SGP Police FO

M. Nicolas Comte, secrétaire général adjoint

Syndicat national des magistrats FO

M. Jean de Maillard, permanent syndical

Syndicat de la magistrature

Mme Mathilde Zylberberg, secrétaire nationale

Contributions écrites :

Union syndicale des magistrats

Collectif Stop le contrôle au faciès

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	Proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs	RÉSULTAT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION
Code de procédure pénale	Article 1 ^{er}	<i>Réunie le mercredi 11 mai 2016, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 257 (2015-2016), présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs.</i>
<p><i>Art 78-2. – Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :</i></p>	L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :	<i>En conséquence, et 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.</i>
-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;	1° Au premier alinéa, les mots : « raisons plausibles de soupçonner » sont remplacés par les mots : « raisons objectives et individualisées » ;	
-ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;		
-ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;		
-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.		
Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute	2° Les alinéas 6 à 14 sont supprimés et remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :	
	« Aucun contrôle d'identité ne peut être réalisé au motif d'une quelconque discrimination, telle que définie par l'article 225-1 du code	

Texte en vigueur

personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.

Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. Lorsque ce contrôle a lieu à bord d'un train effectuant une liaison internationale, il peut être opéré sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des vingt kilomètres de la frontière. Toutefois, sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, le contrôle peut également être opéré entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des cinquante kilomètres suivants. Ces lignes et ces arrêts sont désignés par arrêté ministériel. Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la zone mentionnée à la première phrase du présent alinéa et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, le contrôle peut en

Texte de la proposition de loi

pénal.

« 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.

« 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. »

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Texte en vigueur

—

autre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa.

Dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina, l'identité de toute personne peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.

L'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi :

1° En Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, d'une part, de la route nationale 1 sur le territoire des communes de Basse-Terre, Gourbeyre et Trois-Rivières et, d'autre part, de la route nationale 4 sur le territoire des communes du Gosier et de Sainte-Anne

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Texte en vigueur

et Saint-François ;

2° À Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

3° À Saint-Martin, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

4° À Saint-Barthélemy, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

5° En Martinique, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre de la route nationale 1 qui traverse les communes de Sainte-Marie, La Trinité, Le Robert et Le Lamentin, de la route nationale 2 qui traverse les communes de Saint-Pierre, Le Carbet, Le Morne-Rouge, l'Ajoupa-Bouillon et Basse-Pointe, de la route nationale 3 qui traverse les communes de Le Morne-Rouge, l'Ajoupa-Bouillon, Basse-Pointe, Fonds-Saint-Denis et Fort-de-France, de la route nationale 5 qui traverse les communes de Le Lamentin, Ducos, Rivière-Salée, Sainte-Luce, Rivière-Pilote et Le Marin, de la route nationale 6 qui traverse les communes de Ducos, Le Lamentin, Le Robert, Le François et Le Vauclin, Rivière-Salée, Sainte-Luce, Rivière-Pilote et Le Marin et de la route départementale 1 qui traverse les communes de Le Robert, Le François et Le Vauclin.

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Article 2

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