



N° 593

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA
PROPOSITION DE LOI

*relative à la mise en place d'un **récépissé** dans le cadre
d'un **contrôle d'identité** (n° 520),*

PAR M. ÉRIC COQUEREL
Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **520**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ OBÉISSENT À UN RÉGIME JURIDIQUE COMPLEXE	7
A. LA MULTIPLICITÉ DES TYPES DE CONTRÔLES D'IDENTITÉ	7
1. Les contrôles d'identité de police judiciaire	7
a. À l'initiative des forces de l'ordre	7
b. Sur réquisitions du procureur de la République	8
2. Les contrôles d'identité de police administrative	9
a. La prévention d'une atteinte générale à l'ordre public	9
b. La prévention d'une atteinte spécifique à l'ordre public	9
B. LE FAIBLE ENCADREMENT DES MODALITÉS D'EXÉCUTION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ	10
II. LES OUTILS EXISTANTS NE PERMETTENT PAS DE LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ ABUSIFS OU DISCRIMINATOIRES	12
A. DES DISCRIMINATIONS AVÉRÉES EN DÉPIT D'UNE INTERDICTION DE PRINCIPE	12
1. Une interdiction expressément affirmée par le Conseil constitutionnel	12
2. Des discriminations avérées.....	12
B. « UN ABCÈS DE FIXATION DES TENSIONS POLICE-POPULATION »	13
C. L'INSUFFISANCE ET L'INEFFICACITÉ DES OUTILS DE PRÉVENTION ...	14

D. LA DIFFICULTÉ À PROUVER ET À SANCTIONNER LE CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE D'UN CONTRÔLE D'IDENTITÉ.....	16
1. La reconnaissance récente par le juge de la responsabilité de l'État en cas de contrôle d'identité discriminatoire.....	16
2. La difficulté d'apporter la preuve du caractère discriminatoire du contrôle d'identité.....	16
III. CETTE SITUATION APPELLE DES RÉPONSES À PLUSIEURS NIVEAUX .	17
A. LE RENFORCEMENT DES CRITÈRES DU CONTRÔLE D'IDENTITÉ DE POLICE JUDICIAIRE	17
B. L'EXPÉRIMENTATION DU RÉCÉPISSÉ EN CAS DE CONTRÔLE D'IDENTITÉ	17
DISCUSSION GÉNÉRALE.....	19
EXAMEN DES ARTICLES	34
<i>Article 1^{er}</i> (art. 78-2 du code de procédure pénale) : Resserrement des critères du contrôle d'identité de police judiciaire	35
<i>Article 2</i> (art. 78-2 du code de procédure pénale) : Expérimentation du récépissé de contrôle d'identité.....	44
<i>Article 3</i> : Application outre-mer.....	53
<i>Article 4</i> : Date d'entrée en vigueur de la loi.....	54
PERSONNES ENTENDUES.....	59

MESDAMES, MESSIEURS,

Partant du constat selon lequel « *les études montrent que la police française réalise proportionnellement davantage de contrôles d'identité que d'autres polices dans des pays comparables [et que] cette situation crée des tensions avec la population qui ressent une forme de harcèlement voire, pour les populations d'origine étrangère, un sentiment de discrimination* », M. Emmanuel Macron, alors candidat à l'élection présidentielle, a inscrit parmi ses quatre objectifs en matière de sécurité celui de « *lutter contre les pratiques abusives en matière de contrôle d'identité* ».

Loin de s'apparenter à la perception d'un sentiment de harcèlement ou de discrimination, les contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires sont une réalité quotidienne pour bon nombre de personnes en France, comme le montrent de nombreuses études – dont l'enquête sur l'accès aux droits lancée par le Défenseur des droits en 2016 –, et comme l'a reconnu la Cour de cassation en 2016.

Aussi, convaincu de la nécessité de lutter contre ces abus et ces discriminations, le groupe La France insoumise a-t-il pris l'initiative d'inscrire à l'ordre du jour de sa journée réservée du jeudi 1^{er} février 2018 la présente proposition de loi.

Ayant pour ambition de répondre à la demande des habitant-e-s en faveur d'une égalité républicaine réelle et de renouveler les rapports entre les autorités de police et de gendarmerie et la population, le texte propose, d'une part, de resserrer les critères du contrôle d'identité de police judiciaire et, d'autre part, d'introduire une expérimentation relative à la mise en place d'un récépissé en cas de contrôle d'identité. En permettant à la personne contrôlée et à l'autorité de contrôle de disposer d'un document attestant des modalités de ce contrôle, l'expérimentation vise à répondre aux difficultés rencontrées dans la prévention des contrôles d'identité discriminatoires ainsi que dans l'établissement de la preuve du caractère discriminatoire du contrôle d'identité devant le juge.

La rédaction de ce texte a été précédée d'un important travail collectif avec la société civile. Ont ainsi été entendus la Ligue des droits de l'homme, Amnesty international, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Mme Magda Boutros, chercheuse en sciences sociales, Mme Éléonore et M. Mickael Luhaka, membres de la famille de Théo, jeune victime de violences policières, M. Alexandre Langlois, membre du syndicat « VIGI. Ministère de l'Intérieur », Mme Esther Benbassa, sénatrice et M. Pouria Amirshahi, ancien député.

Le rapporteur a poursuivi ce travail en entendant, dans le cadre des auditions ouvertes à l'ensemble des membres de la commission des Lois, Mme Assa Traoré, membre du collectif « Justice et Vérité pour Adama Traoré », M. Jérémie Gauthier, chercheur en sciences sociales, M. Omer Mas Capitolin et M. Jalys Chibout, militants associatifs ainsi que M. Slim Ben Achour, avocat, et M. Mamadou Camara, victime.

Parce qu'il n'est pas acceptable que chaque jour des habitant-e-s fassent l'objet de contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires, il est urgent de mieux encadrer les modalités d'exécution des opérations de contrôle. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

I. LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ OBÉISSENT À UN RÉGIME JURIDIQUE COMPLEXE

Décrit par l'article 78-2 du code de procédure pénale comme une invitation à justifier de son identité par tout moyen, le contrôle d'identité consiste, en réalité, en une injonction adressée par les forces de l'ordre à un particulier. Il résulte en effet de l'article 78-1 du code de procédure pénale que « *toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter* » à une opération de contrôle. La personne concernée doit donc se tenir à la disposition des autorités de police ou de gendarmerie, le plus souvent sur les lieux de l'opération, le temps nécessaire à la démonstration de son identité et, le cas échéant, à la consultation de fichiers de police.

A. LA MULTIPLICITÉ DES TYPES DE CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Le régime juridique des contrôles d'identité a connu de nombreuses évolutions législatives depuis 1981, qui ont conduit, en trois grandes étapes ⁽¹⁾, à une grande diversité des contrôles d'identité, que l'on peut toutefois répartir en deux catégories : ceux de nature judiciaire et ceux de nature administrative.

Le critère de distinction est fondé sur l'objet du contrôle d'identité. Le contrôle est judiciaire lorsqu'il est effectué afin de déterminer si une infraction a été commise et d'en rechercher les auteurs. Il est de nature administrative lorsqu'il est réalisé à seule fin de prévenir un trouble à l'ordre public.

1. Les contrôles d'identité de police judiciaire

Les contrôles d'identité de police judiciaire peuvent être mis en œuvre sur décision des officiers de police judiciaire ou exécutés sur réquisitions du procureur de la République.

a. À l'initiative des forces de l'ordre

L'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit, en ses six premiers alinéas, que les autorités de police nationale ou de gendarmerie peuvent être amenées à contrôler l'identité de personnes de leur propre initiative 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 bien à l'égard d'une personne qui fait l'objet de recherches ordonnées par

(1) De 1981 à 1993, délimitation des cas de contrôles strictement judiciaires ou administratifs, puis, de 1993 à 2001, création de nouveaux cas de contrôles d'identité à vocation limitée et temporaire afin de prévenir des situations exceptionnelles comme la menace terroriste et, enfin, depuis 2001, extension et pérennisation des cas de contrôles d'identité existants.

l'autorité judiciaire ou qui a violé les obligations auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines.

Propres à la police d'investigation, ces contrôles doivent reposer sur une raison plausible de soupçonner qu'il existe un lien entre une personne et une infraction réelle ou supposée, que ce soit en tant qu'auteur, complice ou même témoin.

b. Sur réquisitions du procureur de la République

Introduit par la loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité, l'alinéa 7 ⁽¹⁾ de l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit la possibilité pour la police ou la gendarmerie de procéder à des contrôles d'identité à la suite d'une réquisition du ministère public, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions.

Les réquisitions du procureur de la République autorisant de tels contrôles doivent être écrites et préciser les infractions ainsi que les lieux, la date et les périodes de temps pendant lesquelles la police peut agir.

L'opération de police ainsi ordonnée prend la forme d'un contrôle d'identité « généraliste » et collectif. À l'intérieur du périmètre déterminé, l'identité des personnes peut être contrôlée de manière systématique : toute personne peut être contrôlée sans qu'il soit nécessaire de démontrer à son encontre l'existence d'une raison plausible de soupçonner la commission de l'une des infractions recherchées.

Outre son caractère répressif – puisqu'il tend à rechercher et à poursuivre les auteurs des infractions visées –, le contrôle d'identité sur réquisitions du procureur a également une dimension préventive. Il s'agit pour la police de mener une opération d'envergure, c'est-à-dire visible par tous, aux fins de sécuriser un quartier difficile et de démontrer qu'il n'existe aucune « zone de non-droit ».

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.

D'autres hypothèses de contrôles d'identité pouvant être menés sur réquisitions du procureur de la République, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions pénales spécifiques, sont prévues par l'article 78-2-1 en matière de lutte contre le travail dissimulé et par l'article 78-2-2 en matière de lutte contre le terrorisme.

(1) Qui était l'alinéa 6 de l'article 78-2 du code de procédure pénale jusqu'à la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016.

2. Les contrôles d'identité de police administrative

Les contrôles d'identité de police administrative sont ceux réalisés par les forces de l'ordre aux fins de prévention d'une menace pour l'ordre public, qu'elle soit d'ordre général ou rattachée à un risque spécifique.

a. La prévention d'une atteinte générale à l'ordre public

L'alinéa 8 de l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit que les autorités de police ou de gendarmerie sont autorisées à contrôler l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.

Les autorités concernées doivent « *justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* » ⁽¹⁾.

À la différence des contrôles de police judiciaire, l'interpellation ne repose pas nécessairement sur le comportement de l'intéressé mais sur un risque d'insécurité préalablement caractérisé par les forces de l'ordre. La menace pour la tranquillité publique doit cependant clairement résulter de la situation et des circonstances précédant l'opération de contrôle.

b. La prévention d'une atteinte spécifique à l'ordre public

L'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit enfin, en ses alinéas 9 et suivants, la possibilité de mettre en œuvre des contrôles d'identité spécifiques, visant 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.

Leur objet est de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.

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 Martinique, 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.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité.

Comme pour les contrôles d'identité réalisés sur réquisitions du procureur de la République, ces contrôles ne nécessitent pas que les autorités concernées rapportent des circonstances particulières tenant au comportement de l'intéressé.

B. LE FAIBLE ENCADREMENT DES MODALITÉS D'EXÉCUTION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Si les dispositions législatives relatives aux différents cas de contrôles d'identité se distinguent par « *leur caractère foisonnant* »⁽¹⁾, celles relatives à leurs modalités d'exécution se limitent aux précisions apportées au premier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale quant aux autorités compétentes et au rappel du principe de liberté de la preuve qui régit la matière.

Pour ce qui concerne tout d'abord les autorités compétentes, il s'agit des officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, des agents de police judiciaire et de leurs adjoints.

S'agissant ensuite de la preuve de son identité que doit apporter la personne contrôlée, le premier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit que la personne dont l'identité est contrôlée peut justifier de celle-ci « *par tout moyen* », le port de la carte d'identité nationale n'étant pas obligatoire.

À défaut de carte d'identité, un document officiel assorti d'une photographie, comme un permis de conduire, un permis de chasse ou une carte professionnelle, peut être présenté à l'autorité de police ou de gendarmerie, le témoignage d'un tiers présent ou la production de tout autre document n'étant pas exclus.

La mise à disposition de la personne contrôlée ne peut durer que le temps nécessaire à l'appréciation de la validité des justificatifs fournis et, le cas échéant, à la consultation de fichiers de police.

L'agent auquel les éléments d'identité sont présentés apprécie librement leur force probante. Des doutes sur l'authenticité ou l'appartenance du document à la personne interpellée peuvent l'inciter à passer à la phase dite « de vérification d'identité »⁽²⁾ qui se caractérise par son aspect coercitif.

Sont en revanche passés sous silence les lieux dans lesquels peuvent se dérouler les opérations de police ainsi que les droits des personnes contrôlées.

Faute de précision légale sur les lieux dans lesquels peuvent se dérouler des opérations de contrôle d'identité, les forces de l'ordre peuvent agir aussi bien dans

(1) Frédéric Desportes et Laurence Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, 2009, *Economica*.

(2) *La vérification d'identité, définie à l'article 78-3 du code de procédure pénale, est mise en œuvre à la suite d'un contrôle d'identité infructueux. Dès lors que l'identité d'une personne n'a pu être établie, des recherches plus approfondies peuvent être menées, conduisant à la rétention de l'intéressé pendant quatre heures au maximum.*

des lieux publics, pour lesquels il n'existe aucune restriction d'accès, que dans des lieux privés, y compris des domiciles. Dans ce dernier cas, les autorités doivent respecter les conditions légales d'accès aux lieux (autorisation spéciale, règles relatives aux perquisitions, droit d'introduction, etc.), la régularité du contrôle d'identité en dépendant.

De même, faute de précision légale, les garanties entourant les contrôles d'identité sont faibles.

Ainsi, rien n'oblige le policier ou le gendarme à informer la personne contrôlée des raisons de son interpellation, ce qui peut laisser penser à celle-ci qu'elle fait l'objet de pratiques discriminatoires.

En outre, le contrôle d'identité peut s'accompagner de palpations de sécurité en dehors de tout fondement légal. Seul le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales précise, en l'article R. 434-16, alinéa 3, du code de la sécurité intérieure, que la palpation pratiquée lors d'un contrôle d'identité « *ne revêt pas un caractère systématique [et] est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui* », la jurisprudence assimilant à une telle hypothèse le fait que les individus contrôlés aient eu « *un comportement apparent d'évitement des fonctionnaires de police* »⁽¹⁾.

Ne comportant pas de contrainte, le contrôle d'identité ne donne enfin pas lieu, en l'absence de suite pénale ou administrative, à la rédaction d'un procès-verbal.

Au total, la conjonction de la multiplicité des cas de contrôle d'identité et d'un régime insuffisamment protecteur des droits et libertés individuels contribue à instaurer un climat de défiance entre les autorités de police ou de gendarmerie et les populations les plus fréquemment visées, comme l'a montré le Défenseur des droits dans son rapport intitulé « Relations police-citoyens et contrôles d'identité » d'octobre 2012.

Dans l'attente d'une réelle volonté politique de meilleur encadrement des contrôles, le débat s'est finalement déplacé sur le terrain judiciaire, la démonstration du caractère discriminatoire du contrôle constituant dorénavant aussi bien une cause d'annulation⁽²⁾ qu'un moyen d'engager la responsabilité de l'État pour dysfonctionnement du service de la justice⁽³⁾.

(1) Cass. crim., 9 déc. 2015, n° 14-84.852 : *JurisData* n° 2015-027593.

(2) Cass. crim. 3 nov. 2016, n° 15-85.548 : *JurisData* n° 2016-022722.

(3) Cass. 1^{ère} civ., 9 nov. 2016, n° 15-24.210 : *JurisData* n° 2016-023385 – Cass. 1^{ère} civ., 9 nov. 2016, n° 15-24.212 : *JurisData* n° 2016-023389.

II. LES OUTILS EXISTANTS NE PERMETTENT PAS DE LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ ABUSIFS OU DISCRIMINATOIRES

A. DES DISCRIMINATIONS AVÉRÉES EN DÉPIT D'UNE INTERDICTION DE PRINCIPE

1. Une interdiction expressément affirmée par le Conseil constitutionnel

À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a été amené à contrôler des mesures prévoyant des contrôles d'identité au regard de la liberté d'aller et venir et de la liberté individuelle et de sa protection par l'autorité judiciaire que garantit l'article 66 de la Constitution.

Dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, le Conseil a ainsi indiqué que « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté personnelle* ».

Surtout, dans sa décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, il a précisé que la mise en œuvre des contrôles d'identité confiés par la loi à des autorités de police judiciaire devait s'opérer « *en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes* ».

2. Des discriminations avérées

Avec plusieurs millions de contrôles d'identité effectués chaque année, la France est un des pays européens où cette pratique apparaît comme la plus répandue.

Or, l'ensemble des enquêtes et des études menées sur les contrôles d'identité montre qu'il existe, en France, une concentration très forte de ces contrôles sur certains profils d'individus : des hommes, jeunes, dont la couleur de la peau n'est pas blanche.

L'enquête sur l'accès aux droits⁽¹⁾, réalisée en 2016 à l'initiative du Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, et dont les résultats ont été rendus publics le 20 janvier 2017, montre ainsi que les jeunes de 18 à 25 ans déclarent sept fois plus de contrôles que l'ensemble de la population. Les hommes perçus comme noirs ou arabes apparaissent cinq fois plus concernés par des contrôles fréquents⁽²⁾.

(1) Cette enquête a porté sur 5 000 personnes.

(2) Les contrôles fréquents étant entendus comme touchant plus de cinq fois une même personne au cours des cinq dernières années.

Si l'on combine ces deux critères, 80 % des personnes correspondant au profil de « jeune homme perçu comme noir ou arabe » déclarent avoir été contrôlées dans les cinq dernières années, contre 16 % pour le reste des personnes qui ont fait l'objet de l'étude. Ces profils ont ainsi une probabilité vingt fois plus élevée que le reste de la population de subir un contrôle.

Ces dernières données confirment les résultats des enquêtes précédentes. Ainsi, dès 2009, une étude, menée conjointement par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'Open Society Justice Initiative, portant sur cinq lieux répartis entre les gares parisiennes et leurs abords immédiats, montrait que les individus perçus comme noirs subissaient six fois plus de contrôles de police que les individus perçus comme blancs. Pour les individus perçus comme arabes, cette fréquence est multipliée par huit par rapport aux individus perçus comme blancs.

Toutes les enquêtes menées montrent donc que « *la couleur de la peau a un effet propre déterminant sur le contrôle* », selon l'expression utilisée par M. Sébastien Gauthier, sociologue, lors de son audition.

B. « UN ABCÈS DE FIXATION DES TENSIONS POLICE-POPULATION »

Les contrôles d'identité abusifs et discriminatoires sont des facteurs d'incompréhension et d'exclusion pour les personnes concernées, qui peuvent éprouver le sentiment de ne pas être à leur place au sein de la société.

Lorsqu'ils conduisent à empêcher la personne contrôlée de se rendre à un examen, à un entretien d'embauche ou à une visite de logement, ces contrôles contribuent en outre à renforcer les difficultés rencontrées au quotidien par les personnes qui font l'objet de discriminations, ainsi que l'ont souligné M. Omer Mas Capitolin, membre de la plateforme « En finir avec les contrôles au faciès » et du collectif « Citoyens et policiers », et M. Jalys Chibout, initiateur d'une campagne de lutte contre le contrôle au faciès dans le Val-de-Marne, lors de leur audition. Ce dernier a ajouté que le fait de voir toujours les mêmes individus faire l'objet de contrôles d'identité contribuait à renforcer les préjugés à l'égard de ces personnes.

Les contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires suscitent par ailleurs, naturellement, chez les personnes qui en font l'objet un sentiment de défiance vis-à-vis des forces de l'ordre. Ainsi, alors que, selon un sondage OpinionWay publié en mai 2014, 78 % des personnes interrogées affirment avoir confiance en la police et la gendarmerie, ce pourcentage tombe à 43 % s'agissant des individus qui ont le sentiment d'avoir été contrôlés pour des raisons discriminatoires.

Ces contrôles sont d'autant plus facteurs de ressentiment de la part des personnes contrôlées vis-à-vis des forces de sécurité qu'ils s'apparentent souvent à « *des cérémonies de dégradation humiliantes* », selon l'expression utilisée par M. Jalys Chibout.

Ainsi, parmi les personnes contrôlées fréquemment ⁽¹⁾, une part importante d'entre elles déclarent avoir été tutoyées (40,3 %), insultées (21,4 %) voire brutalisées (20,3 %), selon l'enquête réalisée à l'initiative du Défenseur des droits.

En outre, ces contrôles d'identité s'accompagnent très souvent de palpations portant atteinte à l'intimité, d'interrogatoires prolongés ou encore de fouilles en l'absence de signe d'infraction. 80 % des jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes indiquent ainsi avoir fait l'objet d'une fouille, contre 28 % de l'ensemble de la population masculine, selon la même enquête. Il ressort également de l'enquête menée par l'Agence européenne des droits fondamentaux en 2009 sur les contrôles de police et les minorités que la France se distingue par la fréquence beaucoup plus importante des fouilles des personnes et des véhicules. Ainsi, parmi les personnes contrôlées, 46 % des Subsahariens et 38 % des Nord-africains ont été fouillés contre 21 % au sein du groupe majoritaire.

Devenues « *un abcès de fixation des relations police-population* », selon Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme ⁽²⁾, ces pratiques de contrôle d'identité reflètent l'ampleur de la dégradation des relations entre les habitants des quartiers et les forces de l'ordre, qui n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur le malaise aujourd'hui exprimé par les effectifs de police.

De fait, repoussant aux marges de la République les citoyens qui en font l'objet, ces contrôles d'identité discriminatoires contribuent à la destruction de la cohésion de la société.

Cette situation est d'autant plus regrettable que l'efficacité des contrôles d'identité est loin d'être avérée. Le taux de détection d'infraction liée aux contrôles d'identité s'établit en effet à seulement 4 % environ, selon une enquête menée par la Direction générale de la police nationale du 1^{er} avril au 30 septembre 2014 dans les départements de l'Hérault et du Val-d'Oise.

C. L'INSUFFISANCE ET L'INEFFICACITÉ DES OUTILS DE PRÉVENTION

Si quelques outils de prévention des contrôles d'identité discriminatoires ont été récemment mis en place, ils sont insuffisants et inefficaces.

Tout d'abord, la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes est trop courte ⁽³⁾ et insuffisamment axée sur les sciences humaines, alors qu'il est plus que nécessaire de les sensibiliser sur les effets des contrôles d'identité en termes d'efficacité et d'impact sur la population.

(1) *C'est-à-dire plus de cinq fois en cinq ans.*

(2) *Christine Lazerges, Pour une politique criminelle de lutte contre les contrôles d'identité discriminatoires, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, janvier-mars 2017, n° 1, page 173.*

(3) *La formation initiale des policiers dure moins d'un an en France contre trois ans en Allemagne.*

Il apparaît, en outre, que, paradoxalement, plus le terrain d'affectation d'un policier ou d'un gendarme est difficile, moins sa formation est poussée et son expérience solide.

Ensuite, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales prévoit un article spécifique aux contrôles d'identité ⁽¹⁾, qui dispose notamment 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* ». Toutefois, ces dispositions n'empêchent pas les instructions orales, comme l'a indiqué M. Slim Ben Achour, avocat, lors de son audition, ajoutant que « *la discrimination prospère dans l'opacité* ».

Les personnes victimes et témoins de comportements mettant en cause des agents des forces de l'ordre peuvent saisir directement l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) ou l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), par l'intermédiaire de plateformes Internet de signalement. Toutefois, ces dernières sont largement méconnues du grand public et, par conséquent sous-utilisées. Ainsi, sur plusieurs millions de contrôles en 2014 et 2015, seuls 239 faits ont été signalés à l'IGPN et aucun à l'IGGN.

Enfin, les mesures prises récemment (port, depuis 2014, sur l'uniforme de chaque policier ou gendarme, d'un numéro d'identification individuel ; expérimentation, lancée en 2017, en matière de caméras piétons ; équipement de gendarmes et, plus progressivement, de policiers en tablettes numériques présentées comme devant empêcher les contrôles abusifs car trop répétés) s'avèrent inefficaces pour prévenir les contrôles d'identité discriminatoires. À l'évidence, l'usage de caméras piétons n'assure pas la traçabilité des contrôles : son action est à la discrétion du policier et ne permet pas de visionner son attitude lors du contrôle, comme l'ont souligné l'ensemble des personnes auditionnées. Il en va de même pour le port de matricule, souvent caché, en totalité ou en partie. L'équipement des forces de l'ordre en caméras mobiles et en tablettes numériques s'avère par ailleurs particulièrement coûteux, notamment au regard de la mise en place d'un récépissé en cas de contrôle d'identité.

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

D. LA DIFFICULTÉ À PROUVER ET À SANCTIONNER LE CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE D'UN CONTRÔLE D'IDENTITÉ

1. La reconnaissance récente par le juge de la responsabilité de l'État en cas de contrôle d'identité discriminatoire

En matière judiciaire, la responsabilité de l'État ne peut être engagée qu'à raison d'une faute lourde, en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire⁽¹⁾.

La Cour de cassation a jugé, dans une série d'arrêts du 9 novembre 2016⁽²⁾, que la mise en œuvre de contrôles d'identité discriminatoires revêt le caractère d'une faute lourde et précisé qu'il y a discrimination si le contrôle est réalisé sur la seule base de caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée.

Saisie de plusieurs arrêts rendus par la cour d'appel de Paris le 24 juin 2015, la Cour de cassation a en effet considéré qu'« *attendu que la faute lourde résultant d'une déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi, au sens de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, doit être regardée comme constituée lorsqu'il est établi qu'un contrôle d'identité présente un caractère discriminatoire ; que tel est le cas, notamment d'un contrôle d'identité réalisé selon des critères tirés de caractéristiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable* ».

2. La difficulté d'apporter la preuve du caractère discriminatoire du contrôle d'identité

La Cour de cassation a, dans ces mêmes arrêts rendus le 9 novembre 2016, aménagé les règles de preuve. La personne qui s'estime victime d'une discrimination doit présenter les éléments qui permettent d'en présumer l'existence. L'admission d'une présomption contraint l'administration « *à démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* ».

Toutefois, il ressort de la lecture des arrêts de la Cour de cassation et de la cour d'appel de Paris que la preuve du caractère discriminatoire d'un contrôle d'identité est très difficile à établir.

La Cour de cassation a ainsi infirmé un des arrêts de la cour d'appel de Paris du 24 juin 2015, qui retenait le caractère discriminatoire du contrôle d'identité, au motif que l'attestation qui fondait la décision n'avait pas été soumise au débat contradictoire. Elle a rejeté par ailleurs les pourvois exercés par certains

(1) L'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire dispose que : « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice ».

(2) Cass. civ. 1^{ère}, 9 novembre 2016, n^{os} 15-25.873, 15-24.210, 15-24.212 et 15-25.872.

des plaignants au motif que leurs auteurs ne rapportaient pas la preuve de faits de nature à traduire une différence de traitement laissant présumer une discrimination. Elle a considéré, enfin, que l’invocation de statistiques qui attestent de la fréquence de contrôles effectués sur une même catégorie de population appartenant aux « minorités visibles » ne constitue pas, à elle seule, une preuve suffisante.

Il apparaît ainsi clairement que tant qu’un dispositif de traçabilité des contrôles d’identité ne sera pas prévu, prouver leur caractère discriminatoire demeurera éminemment difficile.

III. CETTE SITUATION APPELLE DES RÉPONSES À PLUSIEURS NIVEAUX

A. LE RENFORCEMENT DES CRITÈRES DU CONTRÔLE D’IDENTITÉ DE POLICE JUDICIAIRE

Afin de lutter contre les abus et les discriminations, l’*article 1^{er}* de la proposition de loi propose de renforcer les critères relatifs au contrôle d’identité de police judiciaire effectué à l’initiative des forces de l’ordre.

En remplaçant l’actuel critère d’« *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » par l’existence de raisons « *objectives et individualisées* », il poursuit l’objectif que le contrôle d’identité soit véritablement fondé sur un ou plusieurs éléments concrets et objectifs, qui puissent être aisément vérifiés tant par la personne contrôlée que par l’autorité judiciaire.

Il s’agit ainsi de mettre fin à la marge d’arbitraire qui est trop souvent constatée lors de ces contrôles d’identité.

B. L’EXPÉRIMENTATION DU RÉCÉPISSÉ EN CAS DE CONTRÔLE D’IDENTITÉ

Face à la multiplication des motifs de contrôle d’identité, aux difficultés rencontrées dans la prévention de ceux qui s’avèrent abusifs ou discriminatoires ainsi que dans l’établissement de la preuve de leur caractère discriminatoire devant le juge, il convient d’instaurer un dispositif de traçabilité.

Tant le Défenseur des droits ⁽¹⁾ que la Commission nationale consultative des droits de l’homme ⁽²⁾ défendent ainsi, depuis plusieurs années, la mise en place d’un récépissé de contrôle d’identité, le cas échéant sous forme d’une expérimentation.

(1) Voir notamment le rapport de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, relatif aux relations police-citoyens et aux contrôles d’identité, octobre 2012.

(2) Voir notamment l’avis de la CNCDH sur la prévention des pratiques de contrôles d’identité abusives, 8 novembre 2016.

Aussi, l'*article 2* prévoit-il le lancement d'une telle expérimentation, pour une durée d'une année, sur le territoire d'un certain nombre de communes qui en formuleraient la demande auprès du préfet.

Il s'agit de permettre à la personne contrôlée de pouvoir disposer d'un document attestant du contrôle, qui indique notamment :

– 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, les suites qui y sont apportées ainsi que, le cas échéant, la mention de circonstances plus spécifiques et de la pratique d'une palpation et sa justification.

Toutefois, comme l'a souligné Mme Assa Traoré lors de son audition, « *sans connaissance de ses droits, on n'a pas accès à la justice* ». Aussi est-il prévu que le volet remis à la personne contrôlée comporte, en outre, la mention des recours possibles devant l'Inspection générale des services, l'Inspection générale de la police nationale, le Défenseur des droits et les juridictions.

Il s'agit ainsi de diminuer le nombre de contrôles d'identité discriminatoires et de renouveler les rapports police-population.

C'est une urgence au regard de la demande exprimée par les Français en faveur d'une égalité républicaine réelle.

L'*article 3* est relatif à l'application des articles 1^{er} et 2 dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et l'*article 4* à la date d'entrée en vigueur de la loi.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa première réunion du mercredi 24 janvier 2018, la commission des Lois procède à une discussion générale sur la proposition de loi relative à la mise en place d'un récépissé dans le cadre d'un contrôle d'identité (n° 520) (M. Éric Coquerel, rapporteur).

M. Éric Coquerel, rapporteur. Mon ambition est d'essayer de vous convaincre de la nécessité de cette proposition de loi.

Je voudrais vous parler de Mamadou – c'est son vrai prénom –, que nous avons auditionné. C'est un jeune lycéen d'Épinay-sur-Seine qui, il y a quelques mois, se trouvait à la gare du Nord de retour d'un voyage de classe organisé par son lycée à Bruxelles. C'est un lycéen sans problème, noir de peau. Avec deux de ses camarades, il a été contrôlé par la police sans aucun motif, entraîné à l'écart de sa classe. Mamadou dit qu'il est habitué à ces contrôles mais que cette fois-là, en présence de ses camarades de classe, il a ressenti une humiliation plus importante que d'habitude. Il en est résulté une certaine tension, notamment lorsqu'il a posé la question : « Pourquoi est-ce moi qui suis contrôlé ? », alors que, d'habitude, il se laisse faire d'une façon que je dirais « routinière ». Il a fallu l'intervention de l'enseignante auprès des agents de police, qui commençaient à saisir fortement Mamadou par le bras, à le palper, pour que les choses se calment.

Le lendemain, l'enseignante, qui trouvait que ce contrôle n'était pas normal car il ne reposait sur aucun motif, a proposé à Mamadou et à ses camarades de porter plainte. La réaction de Mamadou a été dans un premier temps : « Pourquoi ? C'est pour moi quelque chose d'habituel, je suis contrôlé parfois plusieurs fois par semaine, parfois par les mêmes policiers. » Il a néanmoins porté plainte.

Cette anecdote illustre ce que vivent, comme Mamadou, des millions de jeunes Français, une situation que, pour la plupart d'entre nous ici, ne connaissons pas ou connaissons très peu, et que je qualifierais de discriminatoire. Tous les chiffres, émanant tant du Défenseur des droits que du CNRS, indiquent qu'il y a en effet de la discrimination dans les contrôles d'identité. Le Défenseur des droits affirme que, quand vous êtes d'une couleur de peau différente de celle de la majorité de nos concitoyens, quand, donc, vous appartenez à une « minorité visible », comme on dit, vous avez vingt fois plus de chances d'être contrôlé. Les chiffres du CNRS sont un peu moins élevés mais rapportent tout de même un rapport de un à douze pour les Maghrébins et de un à huit pour les Noirs.

Cette discrimination est à ce point évidente que la Cour de cassation, le 9 novembre 2016, a jugé que les contrôles discriminatoires constituaient une faute lourde commise par l'État, et que, récemment, le Conseil des droits de l'homme de

l'Organisation des Nations unies (ONU), lors de son dernier Examen périodique universel, a ciblé la France pour profilage ethnique et contrôle au faciès.

Or le contrôle d'identité est le seul acte administratif, y compris policier, qui ne nécessite ou n'entraîne aucune certification, aucune traçabilité, aucune exposition des motifs.

C'est un phénomène massif puisque, selon les chiffres d'Open Society ou ceux avancés par des députés ces dernières années, notamment M. Gilles Carrez, cinq à dix millions de contrôles sont effectués chaque année. L'effet collectif est évident. Très souvent, ces contrôles, dont nous sommes témoins dans les transports en commun, les quartiers populaires, etc., entraînent ce réflexe, cette idée insidieuse : « Pourquoi est-ce que ce sont toujours les mêmes populations qui font l'objet de ce type de contrôles ? »

Les études sur l'efficacité des contrôles d'identité sont par ailleurs parcellaires, du fait qu'il n'y a pas de traçabilité, pas de statistiques. Toutefois, des recherches ont été conduites, notamment une étude très sérieuse de la direction générale de la police nationale (DGPN), portant sur deux départements, l'Hérault et le Val-d'Oise, entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2014, ainsi que d'autres études menées par le CNRS et des associations. Toutes concordent peu ou prou : seulement 5 % de ces contrôles déclenchent une interpellation ou même une suite quelconque. Cela signifie qu'ils n'ont aucune efficacité. C'est l'un des actes policiers les moins efficaces qui soient.

Pour des millions de personnes, souvent âgées de dix-huit à vingt-cinq ans, notamment dans les quartiers populaires, cela rend toujours plus complexes les rapports avec la police. Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), parle ainsi d'un « abcès de fixation des relations police-population », qui complique l'ordre républicain et le consentement à cet ordre républicain.

De la hiérarchie policière aux simples policiers, y compris syndiqués, tout le monde est contre la remise en question des contrôles d'identité sans motif et contre l'établissement d'un récépissé. On répète souvent qu'il faut simplifier, ne pas accroître la paperasserie. Mais comment simplifier encore quelque chose d'aussi simple, d'aussi banal – alors qu'il ne devrait pas l'être – qu'un acte de police dépourvu de la moindre traçabilité, du moindre document justificatif ? Imagine-t-on, dans les relations entre les citoyens et l'administration en général, qu'un acte administratif, quel qu'il soit, puisse être pris à la discrétion d'un agent sans qu'aucun motif soit nécessaire ?

Les policiers ne sont pas responsables de cette situation. C'est le résultat d'un système lié à la politique du chiffre. Cette procédure permet aux policiers d'être mieux noté, voire promu, et constitue même, selon les propos de certains d'entre eux, un moyen d'affirmer une autorité face à des populations jugées d'approche difficile.

J'ai déjà dit le peu d'efficacité de ces contrôles quant à la détection de faits délictueux. Très majoritairement, si ce n'est presque toujours, ils ne servent à rien. Ils sont dangereux à la fois pour les populations discriminées et pour les policiers eux-mêmes, qui se retrouvent dans une situation conflictuelle par rapport à ces populations. Enfin, et je m'adresse là à ceux qui considèrent qu'il faut sans cesse réduire le train de vie de l'État, ils sont coûteux parce que, pendant qu'un policier contrôle autant de gens, avec un taux d'efficacité de 5 % seulement, il ne fait pas autre chose.

Selon toutes les enquêtes menées au niveau européen, la France se situe parmi les pays où la part des contrôles visant des minorités est la plus élevée. Je l'ai déjà souligné en évoquant les réactions de l'ONU.

Pour vous convaincre, nous vous proposons, avant de généraliser le dispositif du récépissé, d'en faire l'expérimentation pour vérifier dans les faits si ce que nous affirmons est vrai. Cette expérimentation a été menée dans d'autres pays européens, comme l'Espagne et le Royaume-Uni : à chaque fois, les rapports entre la population et les policiers se sont améliorés en même temps que baissait le nombre de contrôles.

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à modifier l'article 78-2 du code de procédure pénale pour prévoir que les officiers de police judiciaire ne procèdent plus à des contrôles d'identité pour des « raisons plausibles » mais pour des « raisons objectives et individualisées ». En effet, la notion de plausibilité est trop large et empêche le policier de s'interroger sur les motivations de son contrôle.

Reprenons le cas du jeune Mamadou. Ayant porté plainte, il a demandé aux policiers pourquoi ils l'avaient contrôlé. Ils lui ont répondu, alors qu'il revenait de toute évidence d'un voyage de classe, qu'il y avait de fortes menaces terroristes et des risques de trafic de drogue. Les policiers ont donc contrôlé un jeune Noir et deux de ses camarades, en raison non pas d'événements précis qui se seraient passés dans le wagon, mais d'un contexte global de terrorisme et de trafic de drogue. Il est donc nécessaire de modifier l'article 78-2.

L'article 2 dispose que le récépissé spécifie le motif du contrôle et le numéro de matricule du policier. Ce document sera remis à la personne contrôlée mais aussi aux services de police, ce qui leur permettra d'élaborer des statistiques et donc de mesurer l'efficacité réelle de ces contrôles. Il permettra aussi aux policiers de mener une réflexion sur la nécessité de ces contrôles discriminatoires et sans motifs. Il permettra enfin aux personnes contrôlées, non pas de ne plus l'être, mais de vérifier si, dans les quartiers populaires notamment, certains policiers procèdent de manière fréquente et sans motifs à ce type de contrôles.

Nous proposons que cette expérience se déroule dans les communes qui en font la demande auprès du préfet. Certaines communes se sont en effet portées volontaires, dont plusieurs communes du Val-de-Marne, Dijon ou Paris. Il n'est bien évidemment pas question d'accorder à ces communes une autorité sur la

police nationale mais de mener cette expérimentation dans un contexte favorable. Le recours à l'expérimentation nous évite aussi de nous heurter aux règles de recevabilité financière prévues par l'article 40 de la Constitution.

Cette proposition de loi répond aux déclarations faites par le candidat Emmanuel Macron pendant sa campagne selon lesquelles les contrôles d'identité sont trop nombreux et discriminatoires. Elle répond aussi aux attentes de nombreux collectifs citoyens et d'associations.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à voter ce texte.

M. Éric Poulliat. Il est urgent de placer les relations entre les forces de l'ordre et la population au cœur du débat parlementaire, compte tenu du contexte sécuritaire particulièrement difficile dans lequel nous trouvons. Notre majorité n'a pas dissimulé sa volonté de mener une réflexion approfondie en ce sens et le Gouvernement s'est engagé à faire évoluer les missions de la police et de la gendarmerie pour répondre à la priorité des Français – la sécurité. Les contrôles d'identité sont un marqueur important de la confiance des citoyens vis-à-vis des forces de l'ordre. Les contrôles abusifs ou discriminatoires sont inacceptables. Le groupe La République en marche est très attaché à ce que de telles pratiques discriminatoires ne viennent pas ternir l'image de ces forces.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que notre police est républicaine. Par principe, elle ne doit pas faire de discriminations et il existe déjà tout un arsenal juridique pour l'en empêcher. Le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationale, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, encadre le déroulement concret des contrôles d'identité. L'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure prévoit ainsi 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. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet. »* De même, l'article R. 434-15 du même code pose le principe d'une identification individuelle des agents par leur matricule.

Toutefois, lorsqu'une discrimination est constatée, des sanctions sont prévues. Les plateformes internet de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) permettent aux particuliers de signaler tout manquement déontologique des forces de l'ordre. Le droit positif encadre donc strictement la manière dont les contrôles d'identité sont conduits et permet aux justiciables de saisir le juge.

Le débat que nous engageons aujourd'hui sur la proposition de loi de nos collègues du groupe La France insoumise n'est pas nouveau. En 2016, des propositions similaires ont pris la forme d'amendements au projet de loi sur le crime organisé et au projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Plusieurs propositions de loi visant à lutter contre les contrôles abusifs ont également été

déposées. Celle d'aujourd'hui remet donc sur la table un problème récurrent, mais y apporte une fausse solution.

Si la France est le pays qui pratique le plus les contrôles d'identité en Europe – à l'aide, parfois, de méthodes condamnables, comme l'a jugé la Cour de cassation dans un arrêt du 9 novembre 2016 –, je ne pense pas que l'introduction d'un récépissé permettra d'améliorer la situation. Ce n'est pas en contrôlant les contrôleurs qu'on sortira de la logique de défiance entre les forces de l'ordre et les citoyens. D'ailleurs, une des personnes que vous avez auditionnées la semaine dernière, monsieur Coquerel, déclarait : « *Dans nos quartiers, on a peur des bandes, mais on a aussi peur de la police.* » L'introduction d'un récépissé ne permettra pas de faire évoluer cette situation car elle ne fait que changer la cible de la suspicion : ce n'est plus la personne contrôlée qui est alors suspecte, mais le policier.

La réforme que vous proposez ne peut être bien accueillie par les forces de l'ordre qui y voient une remise en cause de leur travail et de l'exercice de leurs missions. Au lieu de rétablir la confiance là où elle a été perdue, vous ne faites qu'accroître la défiance. De plus, vouloir contrôler le contrôleur nous fait rester dans une logique de contrôle. Nous devons sortir de la culture du contrôle d'identité comme moyen d'affirmation de l'autorité policière, mais il vaut mieux miser, pour ce faire, sur le recrutement et la formation, d'une part, et sur des modes d'action plus adaptés et plus mobiles, d'autre part, plutôt que sur l'introduction d'une énième procédure administrative qui ne fera qu'alourdir le travail de nos agents. La police de sécurité du quotidien (PSQ) permettra de sortir de la logique des contrôles d'identité systématiques et de retisser le lien avec la population, notamment dans les quartiers populaires que vous avez cités.

Pour toutes ces raisons, le groupe La République en Marche votera contre ce texte.

M. Jean-Louis Masson. Déposée par le groupe La France insoumise, la proposition de loi que nous examinons a un double objet : limiter les cas dans lesquels les forces de l'ordre peuvent procéder à des contrôles d'identité et rendre obligatoire l'établissement d'un récépissé lors de ces contrôles.

Je le dis d'emblée : le groupe Les Républicains est tout à fait opposé à ce texte.

Tout d'abord, les contrôles d'identité étant des outils indispensables, il serait irresponsable d'en restreindre le champ. L'article 1^{er} limite les possibilités pour les forces de l'ordre d'y avoir recours, en ne permettant les contrôles d'identité que dans l'hypothèse où il existe des raisons « objectives et individualisées » de penser qu'une infraction a été ou va être commise, au lieu d'une raison « plausible ». Dans un contexte de menace terroriste maximale et de hausse continue de la délinquance, il convient à l'inverse d'accroître les possibilités de procéder à de tels contrôles.

Ensuite, nous sommes opposés à l'établissement de récépissés lors des contrôles d'identité, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les contrôles d'identité sont d'ores et déjà encadrés. L'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure dispose 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. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet.* » Il est en outre prévu d'assurer une identification des auteurs du contrôle d'identité : pour cela, le matricule de l'agent concerné est apposé sur son uniforme. Enfin, les caméras piétons des agents de police dans les zones de sécurité prioritaires sont désormais utilisées sur le fondement d'un décret d'application de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Votre proposition est un signe inacceptable de défiance à l'égard des forces de l'ordre. Pour reprendre l'expression d'un responsable de la police nationale : « *On stigmatise la police comme étant raciste. Cette mesure jette le discrédit sur l'honnêteté morale des policiers en laissant penser qu'ils font des contrôles en dehors de la loi.* » Doit-on rappeler que chaque jour, vingt et un policiers et gendarmes sont blessés en mission opérationnelle ? Contrairement à ce qui est affirmé, les abus policiers sont marginaux. En 2016, le ministère de l'intérieur a publié le chiffre de 294 plaintes pour discrimination déposées en cinq ans. Ces plaintes ne sont d'ailleurs pas toujours justifiées.

Puisque vous avez cité l'exemple concret du jeune Mamadou, je vous citerai un autre exemple : le mien. Ayant été gendarme pendant vingt-six ans, j'ai commandé plusieurs milliers de militaires tout au long de ma carrière. J'ai toujours constaté un très grand respect des gendarmes et des policiers à l'égard de la personne humaine, un respect de la déontologie et une conscience professionnelle élevée. Je n'ai nullement connaissance de la course aux chiffres dont vous parlez. J'ai eu, par contre, l'occasion à plusieurs reprises, au cours de ces vingt-six années, d'aller dans des familles de gendarmes pour prévenir leurs épouses que leur mari ne rentrerait pas parce qu'il avait été tué en service commandé. Ces morts sont bien plus graves que de simples contrôles d'identité.

Le récépissé serait préjudiciable à l'efficacité de l'enquête pénale. La mesure que vous proposez paraît trop bureaucratique et lourde à gérer alors même que les forces de l'ordre sont d'ores et déjà débordées. Elle engendrerait un surcroît important de travail sur le terrain : les agents devraient non seulement remplir ces récépissés mais aussi les traiter à leur retour au commissariat. L'heure est à la simplification des tâches administratives et pas à leur accroissement. Il n'est donc pas opportun de compliquer de manière déraisonnable le travail des forces de l'ordre sur le terrain. Par ailleurs, la CNIL a émis des réserves fortes quant à la faisabilité juridique de ce dispositif et s'est inquiétée des possibilités de fichage, voire de traçage, des individus contrôlés.

Enfin, l'efficacité de ce dispositif n'est pas avérée. Le rapport du Défenseur des droits, en 2012, concluait que « *la solution du récépissé, y compris dans sa forme la plus aboutie* », c'est-à-dire telle qu'elle peut apparaître dans certains pays anglo-saxons, « *ne règle pas au fond le problème des contrôles discriminatoires* » mais « *apparaît, par ses seuls effets mécaniques, comme une source de réduction du nombre des contrôles et, par suite, du nombre de contrôles abusifs* ».

Pour toutes ces raisons, alors même qu'il s'agissait d'un engagement du candidat Hollande en 2012 et que plusieurs amendements ont été déposés en ce sens, la précédente majorité a refusé la mise en place d'un tel récépissé.

Comme le disait Portalis : « *Il faut être sobre de nouveautés en matière de législation parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir.* »

M. Hervé Saulignac. Nous sommes là dans un débat ancien et récurrent, où les postures évoluent assez peu. Je ne voudrais pas que nous tombions dans la caricature, les uns laissant entendre à tort que les autres accuseraient nos forces de police d'être animées de mauvaises intentions et d'un esprit trop peu républicain. Je veux donc rendre hommage à nos policiers, tant leur travail est difficile. Cette proposition de loi vise précisément à alléger quelque peu ce travail.

On ne peut faire fi de certaines réalités : du fait de leur couleur de peau, certains de nos concitoyens sont contrôlés huit, dix, quinze fois plus que les autres. La France a d'ailleurs été condamnée à ce titre et montrée du doigt à plusieurs reprises. Elle a incontestablement en la matière des résultats peu glorieux. D'autres pays d'Europe contrôlent moins ou mieux.

J'entends les arguments contraires à cette proposition de loi, mais je n'entends guère parler de solution alternative à ce récépissé – qui n'est pas parfait et qui ne résoudra pas tous les problèmes de discrimination d'un coup de baguette magique, tant s'en faut, mais qui peut avoir ses vertus. C'est un outil parmi d'autres. Nous devons aussi réfléchir à des dispositifs complémentaires, et notamment à la formation des forces de l'ordre pour qui le contrôle d'identité est trop souvent le moyen unique et systématique d'entrer en contact avec les gens. Il conviendra aussi d'évaluer le dispositif des caméras mobiles instituées par l'article 211 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

L'argument qu'on oppose le plus souvent à l'idée d'instaurer un récépissé est celui de la lourdeur administrative. Mais si l'on lit cette proposition de loi avec objectivité, on comprend qu'elle vise, non pas à alourdir la tâche de l'administration, mais au contraire à moins contrôler, et surtout à mieux contrôler. Si nous n'abandonnons pas les uns et les autres certaines postures, nous ne répondrons pas à la question essentielle de savoir comment revenir à un taux de contrôle qui soit le plus proche possible de celui constaté dans d'autres pays européens.

Reste à définir avec pertinence dans le code de procédure pénale ce qui peut motiver un contrôle d'identité. L'intuition ne me semble pas être un critère recevable en droit. Prévoir, comme dans la proposition de loi, que les raisons de procéder à un contrôle doivent être « objectives et individualisées » risque de susciter des débats fort compliqués et de ne pas faire consensus. Il est donc nécessaire de clarifier cette formulation.

Cela étant, le temps de l'expérimentation est venu pour trancher définitivement la question des contrôles discriminatoires et vérifier la pertinence du récépissé. Pour toutes ces raisons, et avec les réserves que j'ai pu exprimer, le groupe Nouvelle Gauche votera cette proposition de loi.

Mme Laurence Vichnievsky. J'essaierai pour ma part de ne pas m'exprimer dans un registre trop émotionnel. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, les auteurs du texte se fixent comme objectif de « *renforcer la confiance accordée par les Français envers les fonctionnaires, agents de la police nationale et gardiens de la paix* ». J'ai en tête une récente enquête, publiée par *Le Journal du dimanche* (JDD), du CEVIPOF, le très sérieux centre de recherches politiques de Sciences Po. Cette enquête nous apprend que l'indice de confiance des Français envers les forces de l'ordre est déjà de 80 %. La police se situe en troisième position, juste derrière les hôpitaux et l'armée. La dernière place du classement est malheureusement attribuée aux partis politiques, avec un indice de 13 %.

Contrairement à ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs, l'article du code de procédure pénale qui régit les contrôles d'identité est tout à fait précis. Il n'attribue pas un pouvoir arbitraire aux forces de l'ordre qui doivent objectiver les éléments déclencheurs des contrôles : soit la prévention d'atteintes graves à la sécurité des personnes et des biens, soit la recherche d'infractions, soit la découverte de leurs auteurs. La notion de « raisons plausibles de soupçonner », que la proposition de loi vise à modifier, est très bien connue des services de police : c'est la même qui va les conduire à placer en garde à vue un individu contre lequel ont été réunis certains indices d'infraction. Les juridictions exercent à l'égard de l'usage de cette notion un contrôle très vigilant, croyez-moi.

J'observe aussi que les origines ethniques de notre police sont très variées – il suffit de pousser la porte d'un commissariat pour s'en convaincre – et reflètent largement la diversité de la société française. Notre police est assez efficace, compte tenu des moyens très contraints qui sont les siens. Ce souci d'efficacité entraîne la nécessité pour elle de cibler ses contrôles, de même que les agents des impôts font du ciblage lorsqu'ils envisagent un contrôle fiscal. Dans une affaire de stupéfiants, vous n'allez pas cibler un retraité ou, si jamais elle existe encore, la fameuse ménagère de moins de cinquante ans.

Lorsqu'abus il y a, ils sont sanctionnés par les juridictions. Les arrêts de la Cour de cassation du 9 novembre 2016 étant cités dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, je voudrais rappeler que dans cinq des affaires jugées par la cour

d'appel de Paris, l'État avait déjà été sanctionné par les juges du fond et que dans les huit autres, où la responsabilité de l'État avait été écartée, une seule décision a fait l'objet d'un arrêt de cassation fondé sur l'existence d'une possible discrimination.

Nous avons cherché à peser le pour et le contre, l'intention de nos collègues étant louable, mais nous considérons qu'il y a beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages à instaurer ce dispositif. Notre collègue Manuel Valls pourrait légitimement en parler, puisqu'il a exposé les raisons pour lesquelles il s'est opposé à l'instauration d'un récépissé en tant que ministre de l'intérieur puis en tant que Premier ministre. Il est beaucoup plus efficace de tabler sur une formation des policiers et des gendarmes – même s'ils sont très sensibilisés à cette question –, de renforcer leur code de déontologie, de multiplier les caméras piétons et d'imposer le port apparent de leur matricule plutôt que de construire une usine à gaz. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a en effet appelé notre attention sur le fait que, avec ce récépissé, il allait falloir gérer un énième fichier dans des conditions difficiles alors que tous les services sont déjà fort chargés.

Pour toutes ces raisons le groupe du Mouvement démocrate et apparentés (MODEM) rejettera cette proposition de loi.

Mme Danièle Obono. J'ai entendu beaucoup de nos collègues expliquer qu'il fallait être rationnel et dépassionné mais je n'entends guère de rationalité dans leurs arguments. Comme l'a très bien expliqué le rapporteur, toutes les études scientifiques prouvent qu'il y a discrimination dans le contrôle au faciès en France. (*Exclamations dans les rangs du groupe LR.*) Oui, chers collègues, le CNRS a produit de telles études : faut-il vous rappeler ce qu'est le CNRS ? Outre ces études, des procédures judiciaires ont été menées, parfois suivies de condamnations de la France à ce sujet. Les faits sont donc clairement établis.

Certains collègues objectent que ce récépissé alourdirait la charge de travail de la police. Nous n'avons pu auditionner qu'un seul syndicat policier, VIGI, qui est minoritaire, mais les associations mènent depuis des années un travail important et ont débattu avec des policiers de terrain. Le représentant du syndicat VIGI a notamment souligné la réalité de la politique du chiffre, les pressions exercées sur les policiers et le manque de formation de ces derniers. Tout cela contribue à ce qu'avouent les policiers – peut-être pas à leur hiérarchie ni à ce collègue qui a une longue expérience dans la gendarmerie : à savoir qu'ils sont amenés à cibler leurs contrôles au détriment de leur mission essentielle qui consiste à assurer non seulement la sécurité mais aussi la sûreté des personnes. La sûreté est un droit reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui veut que la population ait le droit de vivre sans être inquiétée par le pouvoir arbitraire de l'État. C'est un droit tout aussi important que le droit à la sécurité. De leur propre aveu, les policiers de terrain sont confrontés à de graves tensions et subissent des injonctions – implicites ou explicites. J'invite nos collègues à prendre connaissance

des rapports publiés sur le sujet et du travail mené par les associations qui expliquent le sens de ce récépissé.

Il ne s'agit pas d'opposer les citoyennes et les citoyens aux forces de police mais au contraire de les rapprocher. Toutes les expériences menées dans d'autres pays montrent que le récépissé permet d'apaiser les tensions et d'améliorer le travail de la police. Il s'agit aussi de réagir au sentiment qu'ont les gens de subir des discriminations raciales et d'être des citoyennes et des citoyens de seconde zone, ce qui contribue à leur désaffection vis-à-vis de la police et provoque parfois des drames. Notre collègue Jean-Louis Masson évoquait la situation des familles de policiers qui trouvent la mort dans l'exercice de leurs fonctions. Je pense, pour ma part, aux familles des victimes d'abus policiers. Quand les contrôles systématiques entraînent des violences, il faut aussi entendre la voix de ces familles. Pourquoi une majorité si friande du « en même temps » n'arrive-t-elle pas à concevoir rationnellement qu'on puisse à la fois offrir une meilleure formation à la police, renforcer son code de déontologie, recourir à titre expérimental à des caméras piétons et instaurer un récépissé de contrôle d'identité ? Il y a là une forme de conservatisme et d'aveuglement à l'égard de réalités graves qui remettent en cause la cohésion sociale. La discussion risque de tourner court, vu les amendements de suppression qui ont été déposés, mais j'espère qu'elle permettra de faire avancer la réflexion individuelle, à défaut d'entraîner l'adhésion collective.

M. Manuel Valls. Il y a, dans notre société, deux phénomènes. Il y a, d'une part, des formes de discrimination et de racisme qui touchent les populations du fait de leur nom, de leur couleur ou de leur adresse, et qui se manifestent notamment dans les secteurs de l'emploi et du logement. Les jeunes – mais pas seulement eux – ont parfois le sentiment, en effet, d'être considérés comme des citoyens de seconde zone, y compris dans le cadre de contrôles d'identité. Il y a, d'autre part, un autre phénomène – que je n'oppose pas au premier : celui d'une violence qui se manifeste à l'égard de tout ce qui représente l'autorité en général et celle de l'État en particulier. On assiste parfois aussi à un recul du sentiment d'appartenance à la nation ou à la République. Nous n'étudierons pas ici les causes de cette violence – qui vient de loin – mais soulignons qu'elle s'exerce d'abord à l'égard des forces de l'ordre. Il faut traiter ces deux phénomènes en tant que tels. Les mélanger à l'occasion de ce débat ne me paraît apporter de solution à aucun des deux.

Nous avons eu ce débat à de nombreuses reprises par le passé, c'est vrai. Quand j'ai été nommé ministre de l'intérieur, j'ai essayé de traiter de cette question du récépissé. En mon for intérieur, fort de mon expérience de maire d'Évry, je n'y croyais pas, mais il fallait mener cette discussion. Les syndicats de police, les gardiens de la paix, les officiers et les commissaires y étaient totalement opposés. Des associations des quartiers populaires l'étaient également de même que des parlementaires et des candidats à la présidence de la République. Nous l'avons écartée très vite pour des raisons d'efficacité, sans oublier l'avis de la CNIL – peu convaincue par les expérimentations menées à l'étranger. Surtout, on ne savait pas

quelles seraient l'utilité et la finalité de ce document. Nous avons donc écarté cette solution sans pour autant négliger la question du contrôle.

On en a évoqué certains éléments, qui sont importants : la formation des forces de l'ordre ; le numéro de matricule, qui doit être visible sur l'uniforme ; les Inspections générales – IGPN et IGGN – dont le rôle a été renforcé, avec la mise en place d'une plateforme internet ; le code de déontologie, qui a été modifié. Il faut ajouter à cela l'expérimentation des caméras piétons, qui mérite d'être portée à son terme.

La question qui se pose est celle du rapport entre la police et les citoyens. Il peut s'agir d'un rapport de proximité, comme celui que les polices municipales et la gendarmerie, dans les territoires ruraux, sont chargées d'établir. Mais, de façon plus globale, qu'attendons-nous de la police ?

La police est d'abord destinée à traquer ceux qui contreviennent à la loi et commettent des délits. Je ne parle pas seulement du terrorisme, mais de la délinquance du quotidien qui pourrit la vie de nos concitoyens, en particulier dans nos quartiers populaires, en particulier dans les halls d'immeubles, et là où il y a du trafic de drogue. C'est aussi là qu'il faut donner à la police les moyens d'intervenir.

On peut toujours lancer un débat philosophique sur la place de la police dans notre société, mais il n'en reste pas moins que la police doit remplir la mission qui lui a été assignée. Cela étant dit, on ne peut pas lui demander de remédier à tous les problèmes qui se posent par ailleurs.

Enfin, et je m'adresse à mon ami Hervé Saulignac : quand on a gouverné, quand on gouverne et quand on espère gouverner, il faut faire attention à ce que l'on dit ! Ceux qui soutiennent cette proposition de loi véhiculent un sentiment de défiance à l'égard des forces de l'ordre. Ils font passer l'idée que l'État français, par le biais de sa police, ferait preuve de discrimination, réactivant ainsi la vieille thèse d'un État raciste. Ce n'est évidemment pas ce qu'a dit M. Coquerel. Mais même si cette thèse n'est pas défendue ici, elle est défendue par d'autres. Et le récépissé, dans cette proposition de loi, constitue un signe de défiance à l'égard des forces de l'ordre.

Ce n'est pas un petit débat, ce n'est pas une proposition anodine : on veut inverser la charge de la preuve et faire passer dans ce pays l'idée que la police – on parle peu de la gendarmerie – pratiquerait la discrimination.

Comme l'a rappelé fort justement Mme Vichnievsky il y a un instant, la police est une des représentations de l'État parmi les plus diverses de notre société. On ne le dit jamais assez, ce sont souvent les jeunes policiers qui interviennent là où c'est le plus difficile. Ils viennent souvent des mêmes quartiers que ceux qu'ils peuvent trouver en face d'eux ou même être amenés à contrôler. Ils ont les mêmes goûts musicaux, la même culture. Et ce sont eux qui représentent la République.

Encore une fois, cette proposition de loi est un signe de défiance à l'égard de la police. Or, dans la période que nous traversons, marquée par la violence que nous connaissons, c'est un signe de confiance qu'il faut adresser aux forces de l'ordre.

M. Robin Reda. Je considère que le grand absent de ce débat, c'est l'acharnement envers nos policiers, nos gendarmes, nos forces de l'ordre, que nous vivons tous les jours sur le terrain. Combien de policiers, combien de gendarmes sont agressés dans l'exercice de leurs fonctions, insultés, caillassés, non pas au motif qu'ils sont blancs, noirs ou de quelque ethnie que ce soit, mais parce qu'ils portent un uniforme, l'uniforme bleu de la République ? On pourrait pousser à l'absurde l'excès normatif qui nous est proposé en créant un récépissé qui serait délivré par les délinquants aux forces de l'ordre, pour avoir le droit de ne les agresser qu'une fois dans la semaine ou dans le mois !

Dans la situation actuelle, il faudrait que la réglementation interne des services garantisse une certaine équité, et évite toute possibilité de suspicion ou de discrimination à l'égard de qui que ce soit.

Ce qui améliore les rapports entre les forces de l'ordre et les populations, c'est justement la présence des forces de l'ordre. Combien d'administrés remercient les élus parce que la police, présente au quotidien, est à même de faire cesser sous leurs yeux des situations de délinquance ?

Ce qui améliore les rapports entre la police et la population, ce ne sont pas les comportements discourtois, ce n'est pas le tutoiement qui agace voire discrédite nos forces de police – je pense d'ailleurs que celles-ci l'ont bien compris – mais c'est la présence sur le terrain. Et je tiens à saluer, à l'occasion de cette intervention, le travail de nos forces de l'ordre qui sont confrontées à une forme de discrimination, la discrimination de l'uniforme de la République.

Tout en leur renouvelant notre confiance, je considère qu'il y a d'autres moyens d'éviter les débordements. On a parlé de l'équipement des policiers, et notamment des caméras piétons. C'est un dispositif de contrôle de plus, alors même que nos forces de l'ordre sont déjà, au sein de la fonction publique nationale, l'un des secteurs les plus encadrés et les plus surveillés, notamment par nos concitoyens.

En conclusion, cette proposition de loi relève d'une philosophie « anti-flics » qu'on ne peut que déplorer. Voilà pourquoi j'y suis fermement opposé.

M. Paul Molac. On essaie de trouver ici une solution pour que les rapports entre les jeunes et la police s'apaisent. Personnellement, je ne crois pas que le récépissé soit la bonne méthode, tout simplement parce que c'est un peu compliqué. Après en avoir amplement discuté sous la précédente législature, on avait fini par préconiser l'utilisation de caméras. Leur expérimentation donne

d'excellents résultats, à tel point que l'on entend dire que « l'essayer, c'est l'adopter ».

L'avantage de la caméra, c'est qu'elle calme tout le monde en filmant à la fois le citoyen et le fonctionnaire de police. Elle responsabilise l'un et l'autre. J'en veux pour preuve une affaire qui est passée sur internet. Dans un premier temps, on voyait des policiers qui agressaient une personne handicapée. L'IGPN a diligenté une enquête. Mais il ne s'agissait que de la moitié de la scène. Heureusement, quelqu'un avait filmé toute la scène. On s'est alors aperçu qu'en réalité les policiers cherchaient à calmer cette personne handicapée qui avait commencé à enlever ses prothèses. Cet exemple montre que la caméra peut être utile.

M. Guillaume Larrivé. Il me semble nécessaire de réaffirmer une double fierté : d'abord vis-à-vis des fonctionnaires de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale qui protègent les citoyens français, dans des conditions que l'on sait extrêmement difficiles et contraintes ; ensuite vis-à-vis du modèle juridique français. Non, Mme Danièle Obono, nous n'avons pas à nous excuser de notre modèle français de sécurité, et de notre modèle français de contrôle des forces de sécurité.

J'en veux pour preuve l'existence d'un triple contrôle. Il y a d'abord, et le Premier ministre Manuel Valls a eu raison de le souligner, un contrôle hiérarchique. La chaîne hiérarchique va des agents de terrain aux patrons de commissariats, aux commandants de groupements, aux directeurs d'administration centrale, au ministre de l'intérieur ; sans oublier les forces d'inspection. Il y a ensuite un contrôle juridictionnel, comme l'a rappelé Laurence Vichnievsky. Il y a enfin le contrôle d'une autorité indépendante. Pendant longtemps, ce fut la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), une autorité administrative indépendante. Celle-ci fut remplacée il y a dix ans par une autorité dont le fondement est constitutionnel. En effet, à l'initiative de Nicolas Sarkozy – ne vous en déplaise – la révision constitutionnelle de 2008 a créé le Défenseur des droits, dont l'une des missions est précisément de contrôler les forces de sécurité.

Nous pouvons donc être fiers de notre système de contrôle. Nous n'avons pas à nous en excuser. Et je crois même que nous avons le devoir, notamment lorsque nous appartenons à des partis de gouvernement, de rejeter cette proposition de loi et par là, d'envoyer un signe de confiance à l'adresse des militaires de la gendarmerie et des fonctionnaires de la police nationale.

M. le rapporteur. J'observe que certaines réactions laissent supposer que tout va plutôt bien, ou du moins qu'il n'est pas nécessaire de réagir, dans la mesure où la situation actuelle permettrait de dépasser le problème que j'ai défini tout à l'heure. Mais il faudra alors nous expliquer pourquoi l'ONU, la Cour de cassation qui est tout de même la plus haute juridiction française, toutes les associations de défense des droits de l'homme, le CNRS dont j'ai cité les études, la direction générale de la police nationale dont j'ai évoqué l'enquête, le Défenseur des droits dont vient de parler M. Larrivé, auraient dénoncé le caractère discriminatoire de

certains contrôles de police. Pourquoi ourdir un tel complot contre la France et contre la police ? On les aurait pointées du doigt uniquement par plaisir ?

Les personnes qui ont contesté l'existence même d'un problème ne répondent pas à cette question. Et elles ne s'expriment pas non plus sur la situation vécue par des millions de nos concitoyens – même s'il n'y en a aucun dans cette salle – qui, en raison de leur couleur de peau, sont contrôlés au quotidien sans qu'ils soient plus coupables le jour où ils sont contrôlés que la veille où ils l'ont déjà été. De fait, le niveau d'efficacité de ces contrôles est infime, tout comme l'est d'ailleurs leur bien-fondé. Pour information, le contrôle est parfois déclenché par la réaction de celui qui ne comprend pas pourquoi on veut encore le contrôler. J'avoue que devant l'ampleur du problème, la réaction de certains de mes collègues m'étonne.

D'autres ont évoqué le code de déontologie. Je rappelle que ce texte est assez généraliste, qu'il n'a pas de valeur juridique, et qu'il ne règle pas le problème de la charge de la preuve. En outre, il ne tient pas compte de ce que l'on pourrait appeler des « instructions orales », souvent évoquées par les personnes que nous avons auditionnées, et qui font que, de la haute administration policière jusqu'à la base, on défend ce genre de pratiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que je parle d'un « système », et pas de la responsabilité de tel ou tel policier.

On a mis en avant les plateformes IGPN. D'abord, chacun sait que la plupart de nos concitoyens ne les connaissent pas. Ensuite, les jeunes qui rencontrent ce type de problèmes – et j'en connais dans ma circonscription – ne savent pas qu'ils peuvent porter plainte pour dénoncer des faits qu'ils subissent tous les jours et qui leur paraissent donc presque normaux. Enfin, il est très compliqué pour eux d'aller dans un commissariat porter plainte et de le faire à côté des policiers qu'ils vont mettre en cause. De telles situations ne sont pas évidentes. Il suffit d'entendre les témoignages pour s'en rendre compte.

On nous a dit – je crois qu'il s'agissait de M. Valls – que le récépissé ne marchait pas. Je ferai remarquer qu'il n'a pas été expérimenté en France. On nous a dit aussi qu'à l'étranger, certaines expériences avaient été concluantes. Alors, pourquoi ne pas l'expérimenter ici ? Je m'adresse bien sûr à ceux qui admettent qu'il y a bien un problème, et qui se demandent comment le résoudre.

Pourquoi ne pourrait-on pas mener une expérimentation localement, sur un an ? En quoi cela constituerait-il une insulte à l'égard de la police ? C'est un argument que je ne comprends pas.

D'après certains, dans tous les endroits où il y a eu des expérimentations en matière de récépissé, le nombre de contrôles a baissé. Mais est-ce que la baisse du nombre des contrôles entraîne davantage d'insécurité ? Figurez-vous qu'à New-York, entre 2011 et 2017, les forces de sécurité new-yorkaises ont volontairement fait baisser le nombre des contrôles. Ceux-ci ont baissé de 98 %, mais l'insécurité a

également baissé. Il ne faut donc pas laisser penser qu'il y a une corrélation entre le nombre de contrôles et leur efficacité. Tout montre l'inverse.

On a parlé tout à l'heure des caméras piétons. Je ferai remarquer que la caméra est enclenchée par le policier. Dès lors, est-ce que le dispositif peut être utile à la personne qui se fait contrôler et qui aura éventuellement à contester ce qui s'est passé ? Ensuite, il est très coûteux par rapport à un récépissé sur papier. Enfin, il n'incite pas à faire réfléchir le policier sur le motif du contrôle auquel il a décidé de procéder.

D'aucuns s'étonnent : comment peut-on demander à des policiers d'apporter des preuves supplémentaires lorsqu'ils effectuent un contrôle ? J'observe qu'un projet de loi pour un État au service d'une société de confiance est en cours de discussion. À cette occasion, certains collègues ont défendu le droit à l'erreur, et on nous a expliqué que tout était fait pour renforcer les droits des citoyens face à l'administration. Notre proposition de loi ne répond-elle pas à cette même logique, s'agissant du contrôle d'identité, fonction régaliennne, susceptible de porter atteinte à la liberté de certains citoyens ? Ne demandons-nous pas, de la même façon, que l'administration apporte des preuves et justifie sa façon de procéder ?

Ce que vous demandez pour l'administration vaut, semble-t-il, pour l'administration fiscale. Pourquoi cela ne vaudrait-il pas pour l'administration policière, qui dispose d'un certain pouvoir, y compris celui de tirer ? Personnellement, je suis pour la police républicaine, et j'estime normal de lui donner ce pouvoir. Mais bizarrement, vous ne traitez pas la police comme le reste de l'administration. Je rappelle pourtant que l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* », ce qui me semble très sain.

Vis-à-vis de nos collègues du groupe Les Républicains, je serai, si j'ose dire, un peu moins policé. Ne nous faites pas le coup de dire que, parce que nous demandons ce récépissé, nous sommes des « anti-flics » ! N'oubliez pas que vous avez supprimé 13 000 postes de policiers et de gendarmes sous Nicolas Sarkozy, ce qui a affecté la sécurité en France et les moyens dont disposent les forces de l'ordre. Le retard n'ayant pas été compensé, les conditions matérielles sont devenues catastrophiques dans de nombreux commissariats. Tout aussi catastrophique a d'ailleurs été la suppression de la police de proximité, qu'avait décidée celui qui est devenu Président de la République, et que vous avez soutenu. Donc, si vous voulez bien, abstenez-vous de nous donner des leçons !

Monsieur Jean-Louis Masson, vous étiez sûrement un bon gendarme, mais je suis étonné de vous entendre expliquer qu'il n'y a pas de politique du chiffre. Je vous renvoie à tous les articles qui ont été publiés sur le sujet, y compris par le syndicat Alliance. Car il existe bien une politique du résultat, qui consiste à accumuler les chiffres, parfois au détriment de l'élucidation de certaines affaires, et qui permet la promotion interne.

En tout état de cause, on ne peut pas tirer, du fait que l'on demande l'expérimentation d'un récépissé de contrôle d'identité, l'idée que nous remettons en cause la police et son travail. Comme si nous n'étions pas les premiers à exprimer notre colère à la mort de tel ou tel policier ! Encore une fois, ce sont des arguments qui ne tiennent pas. Chacun ferait mieux de réfléchir au bilan de sa politique – y compris lorsqu'elle a abouti à l'affaiblissement de l'État et de l'efficacité de la police.

Monsieur Manuel Valls, je vous répondrai d'abord qu'il n'y a pas eu d'expérimentation. Je vous ferai remarquer ensuite que ce récépissé sera un document administratif officiel et constituera un moyen de preuve devant le juge, ce qui n'est pas anodin. Son utilité est donc évidente.

Je rappellerai que toutes les enquêtes montrent qu'il est difficile de voir le numéro matricule qui se scratche sur l'uniforme, et que celui-ci peut s'enlever facilement. De toute façon, il ne me semble pas anormal de noter le numéro matricule sur le récépissé lorsqu'on procède à un contrôle d'identité – encore une fois, c'est un acte administratif qu'on ne doit pas banaliser.

Monsieur Valls, je n'ai pas les mêmes retours que vous sur les expérimentations menées à l'étranger. Par exemple, en Espagne, à Fuenlabrada, avec des policiers qui n'étaient pas différents des policiers français et qui avaient au départ les mêmes interrogations, le nombre de contrôles a diminué de 958 en octobre 2007 à 253 en mars 2008. Et dans le même temps, le taux de succès des contrôles est passé de 6 % en octobre 2007 à 17 % en mars 2008. Ainsi, ce dispositif n'a pas nui à l'efficacité des forces de police. Celles-ci ont même noté que leurs rapports avec la population s'étaient considérablement améliorés. De fait, cette façon de procéder favorise la réflexion des deux côtés. Sans compter que la modification d'un tel acte de police peut être ressentie de façon positive.

Enfin, comme notre collègue socialiste l'a fait remarquer, la question du récépissé ne règlera pas tout. Il n'empêche que cela constituera un premier signal, à mon avis bénéfique, pour la police comme pour la population. C'est bien ce que nous cherchons, en l'occurrence, avec cette proposition de loi.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous examinerons les articles de cette proposition de loi cet après-midi.

Lors de sa deuxième réunion du mercredi 24 janvier 2018, la commission des Lois en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 78-2 du code de procédure pénale)

Resserrement des critères du contrôle d'identité de police judiciaire

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1^{er} modifie l'alinéa 1^{er} de l'article 78-2 du code de procédure pénale afin de préciser les critères relatifs au contrôle d'identité de police judiciaire effectué à l'initiative des forces de l'ordre.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'alinéa 1^{er} de l'article 78-2 du code de procédure pénale a été modifié en dernier lieu par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure afin de substituer à la notion d'« *indice* » désignant une personne à la force publique celle de « *raison plausible* ».

Modifications apportées par la commission des Lois :

Contre l'avis du rapporteur, la commission des Lois a rejeté cet article.

I. LE RÉGIME JURIDIQUE DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ JUDICIAIRES MENÉS À L'INITIATIVE DES AUTORITÉS DE POLICE OU DE GENDARMERIE

Propres à la police d'investigation, les contrôles d'identité de police judiciaire menés à l'initiative des autorités de police ou de gendarmerie nationales doivent reposer sur une raison plausible de soupçonner qu'il existe un lien entre une personne et une infraction réelle ou supposée, que ce soit en tant qu'auteur, complice ou même témoin.

Ainsi, l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit, en ses six premiers alinéas, qu'un tel contrôle peut être mené à l'initiative des forces de l'ordre 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, qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines ou, enfin, qu'elle fait l'objet de recherches par une autorité judiciaire.

Dans sa première rédaction ⁽¹⁾, l'article 78-2 du code de procédure pénale ne se référait pas, en son alinéa 1^{er}, à l'existence d'« *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » mais à celle d'« *un indice faisant présumer* » un lien entre une personne et une infraction réelle ou supposée.

Dans le souci d'aligner le droit des contrôles d'identité sur les conditions de placement en garde à vue, le législateur a, par la loi du 18 mars 2003 ⁽²⁾, substitué à l'exigence d'« *un indice faisant présumer* » celle « *d'une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* ».

Tout en rappelant qu'en matière de garde à vue la notion d'« *indice* » avait suscité des interrogations et causé de « *graves difficultés* » à l'activité policière, M. Christian Estrosi, alors rapporteur, présentait la nouvelle terminologie comme « *plus claire et plus large* ». Il considérait que « *la portée de cette mesure ne [devait] pas être surestimée : il s'agit davantage d'une clarification, qui confortera la sûreté des procédures, que d'une extension des possibilités offertes par le droit en vigueur* ».

Il ajoutait, toutefois, qu'« *il conviendra d'apporter des réponses aux interrogations que peut parfois soulever le caractère répétitif ou systématique de certains contrôles* » ⁽³⁾, tout en se contentant de renvoyer au code de déontologie de la police nationale.

Or l'expérience montre que le seul appel aux outils déontologiques ne suffit pas à apporter des garanties suffisantes contre les contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires (cf. II.A.2. de l'exposé général).

En outre, il apparaît que l'appréciation de la « *raison plausible* » se révèle délicate et le critère de sa validité parfois difficile à cerner. Il semble en effet malaisé, au vu de la jurisprudence, d'établir une distinction suffisamment nette entre les motifs constituant une raison plausible désignant une personne à la force publique et ceux qui ne permettent pas d'établir de lien.

La jurisprudence a ainsi admis que constitue une raison plausible ⁽⁴⁾ désignant une personne à la force publique le fait, pour une personne, de changer de direction ou de trottoir à la vue des agents de police ⁽⁵⁾, de marquer un temps

(1) Issue de la loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

(2) Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

(3) Rapport n° 508 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, pour la sécurité intérieure, M. Christian Estrosi, Assemblée nationale, XII^e législature, 18 décembre 2002, p. 55.

(4) Ou, avant 2003, un « indice ».

(5) CA Paris, 8 mars 1988 : JurisData n° 1988-022337 – CA Bordeaux, 17 févr. 1999 : JurisData n° 1999-044489 – CA Paris, 30 oct. 1990 : JurisData n° 1990-024892.

d'arrêt et une gêne manifeste au passage d'un véhicule de police ⁽¹⁾ ou enfin de tenter de se dissimuler au passage des policiers ⁽²⁾.

En revanche, n'a pas été analysé comme désignant une personne à la force publique le comportement qui consiste à marquer un temps d'hésitation à la vue de la police et à brusquement accélérer le pas ⁽³⁾ ou le fait d'exécuter un brusque demi-tour à la vue de la police dans une gare ou un marché ⁽⁴⁾.

À l'évidence, « *les juridictions répressives se prononcent de manières très diverses, pour ne pas dire contradictoires...* », comme le souligne M. Albert Maron ⁽⁵⁾.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Afin de lutter contre les abus et les discriminations dans le cadre des contrôles d'identité menés à l'initiative des forces de l'ordre, l'article 1^{er} de la proposition de loi propose de remplacer l'actuel critère d'« *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » par l'existence de raisons « *objectives et individualisées* ».

En effet, alors que, dès l'origine, dans l'esprit du législateur, davantage que l'énumération des situations de fait, c'est la notion d'« *indice faisant présumer* » ou de « *raison plausible de soupçonner* » qui doit assurer la limitation des pouvoirs des agents habilités ⁽⁶⁾, on ne peut que constater l'inefficacité de ce critère au vu du caractère fluctuant de la jurisprudence afférente ainsi que de la multiplication, sur le terrain, des contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires.

Aussi, la référence au caractère objectif – c'est-à-dire dont la réalité s'impose à l'esprit indépendamment de toute interprétation et qui ne fait pas intervenir de facteurs personnels – et individualisé – c'est-à-dire ayant trait à la personne contrôlée – des raisons visées doit permettre de mettre fin à la marge d'arbitraire que comprend la formulation actuelle.

Le but poursuivi est que le contrôle d'identité soit véritablement fondé sur un ou plusieurs éléments concrets, qui puissent être aisément vérifiés tant par la personne contrôlée que par l'autorité judiciaire.

*

* *

(1) CA Paris, 18 août 1989 : *JurisData* n° 1989-024725.

(2) CA Paris, 21 sept. 2001 : *JurisData* n° 2001-161179 – CA Paris, 17 nov. 2003 : *JurisData* n° 2003-234277.

(3) CA Paris, 12 déc. 1991 : *JurisData* n° 1991-003459.

(4) Cass. civ. 2^e, 18 mars 1998, n° 96-50.017 – Cass. civ. 2^e, 26 avr. 2001, n° 00-50.013 – Cass. civ. 1^{ère}, 10 mai 2006, n° 04-50.145.

(5) A. Maron, *Conditions d'exercice des contrôles et vérifications d'identité* : JCP G 1992, I, 3601, n° 22.

(6) *Décl. min. Just.* : JOAN CR, 24 juill. 1982, p. 4752.

La Commission est saisie de l'amendement de suppression CL5 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. À en croire les objectifs qu'elle poursuit, cette proposition de loi se trompe aussi bien sur les moyens que sur les causes et l'envergure du sujet qu'elle aborde.

D'abord, les rapports entre police et population excèdent très largement le simple cadre des contrôles d'identité. Ensuite, l'essentiel de la confiance accordée à nos forces de l'ordre réside avant tout dans leur capacité à faire respecter la loi, avec le concours de la justice le cas échéant, à maintenir l'ordre public, à protéger les personnes et les biens, et j'en passe.

Ajouter une contrainte administrative de plus, laquelle serait susceptible d'être suivie de procédures plus lourdes encore en cas de litige, c'est distraire du temps et de l'énergie des missions qu'assument les militaires et les fonctionnaires de police.

Nous ne sommes donc pas favorables à l'article 1^{er} qui propose de revoir les conditions dans lesquelles s'exercent les contrôles d'identité. C'est pourquoi nous demandons sa suppression.

M. Éric Coquerel, rapporteur. J'ai déjà développé mes arguments ce matin, et la question reste la même : avons-nous un problème avec les contrôles d'identité ? Si l'on en croit le verdict de différentes institutions internationales, européennes ou françaises, si l'on se réfère à l'enquête menée par la direction générale de la police nationale elle-même, oui, il y a un problème. Et, si nous souhaitons introduire dans le code procédure pénale la notion de « raison objective », c'est afin d'obliger les policiers à s'appuyer sur des motifs sérieux pour effectuer leurs contrôles d'identité car, pour parler clairement, le problème en question est celui du contrôle au faciès. Et ce n'est pas La France insoumise qui l'invente mais des organismes aussi importants que l'ONU, qui le pointent. Beaucoup parmi vous le reconnaissent d'ailleurs, y compris parmi ceux qui contestent cette proposition de loi.

Nous cherchons donc une solution à ce problème. Vous prétendez, quant à vous, monsieur Masson, que cette contrainte administrative va coûter davantage de temps encore aux policiers, mais c'est tout l'inverse !

En effet, d'après les études parcellaires dont nous disposons – puisqu'il faut s'en contenter sur cette procédure administrative qui échappe au recensement –, le taux d'efficacité des contrôles est faible puisque seulement 5 % d'entre eux aboutissent à un résultat probant. Dès lors donc que 95 % d'entre eux – entre 5 et 10 millions par an – sont inutiles, cela signifie bien qu'ils constituent une perte de temps pour la police, temps qu'elle pourrait consacrer plus utilement à ses enquêtes, ce qui lui permettrait de réellement arrêter des trafiquants. C'est donc tout le contraire de ce que vous dites !

L'argument de l'efficacité ne résiste pas aux chiffres, pas plus qu'il ne résiste aux comparaisons étrangères, dans la mesure où, dans de nombreux pays ayant renoncé aux contrôles d'identité, les enquêtes policières n'aboutissent pas moins que chez nous. En outre, cet abandon des contrôles a permis bien souvent d'améliorer les rapports avec la population.

J'insiste d'ailleurs sur ce dernier point car, pour que la police puisse accomplir sa mission dans de meilleures conditions qu'aujourd'hui, il est essentiel de calmer la défiance qu'elle peut susciter. Ce n'est donc pas seulement une question de discrimination et d'humiliation ressenties par les individus incessamment contrôlés. Je ne suis donc pas d'accord avec cet amendement.

Le fait de considérer qu'un individu est potentiellement un délinquant, non pas parce qu'il est impliqué personnellement dans un événement mais parce que son environnement global présente des risques de porosité par rapport à la délinquance ou au terrorisme, aboutit à l'exemple que je citais de ce jeune contrôlé à la gare du Nord alors qu'il était en sortie scolaire. Lorsqu'on n'incite pas les policiers à réfléchir plus sérieusement sur ce qui motive les contrôles qu'ils opèrent, on sait que ces contrôles porteront à 80 % sur des personnes de couleur, et nul ne peut se satisfaire de ce contrôle au faciès et des conséquences qu'il emporte dans une société par ailleurs fracturée comme la nôtre par les questions et les difficultés sociales que l'on connaît.

M. Éric Poulliat. La requalification des termes de l'article 78-2 du code de procédure pénale ne nous paraît pas justifiée, dans la mesure où la notion de « raisons plausibles » est une notion fondée en droit, notre droit pénal y faisant expressément référence s'agissant de la garde à vue ou de la mise en examen. De même, le droit administratif emploie une formule similaire, lorsqu'il fait état de « raisons sérieuses ». Il n'y a donc aucun besoin de changer la rédaction actuelle de l'article.

Nous ne nous prononcerons pas sur cet amendement, dans la mesure où nous avons décidé de ne pas voter les amendements de suppression. En revanche, nous voterons contre l'article.

M. Stéphane Peu. Je tiens en premier lieu à m'excuser de mon absence lorsque vous avez commencé l'examen de cette proposition de loi, étant à l'ouverture du procès de Jawad Bendaoud, en lien avec les attentats du 13 novembre 2015, pour lequel, en qualité d'élu de Saint-Denis, je me suis constitué partie civile.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera ce texte, et ce pour deux raisons. La première, c'est qu'en la matière, la responsabilité des politiques est immense. Je vous rappelle que le récépissé était une promesse du candidat François Hollande en 2012, une promesse non tenue. Quant au candidat Emmanuel Macron, il s'était pour sa part inquiété de la question des contrôles au faciès et de la discrimination, mais n'a rien proposé une fois au pouvoir. C'est

comme cela que l'on décrédibilise l'action publique et que l'on nourrit dans la population, et tout particulièrement parmi les jeunes issus de l'immigration, le doute et le soupçon vis-à-vis de la sincérité du discours politique.

En second lieu, cette pratique, que je connais bien pour être un élu de la Seine-Saint-Denis, pose des problèmes aux jeunes, mais aussi aux policiers. Car, ce que vous disent les agents dans les commissariats de banlieue, c'est que le contrôle d'identité, c'est la police du pauvre. Lorsque vous n'avez pas les moyens de faire de l'investigation sur des délits avérés et que vous n'avez pas les moyens de faire de la prévention parce que vos effectifs ne vous le permettent pas, le seul moyen à votre disposition pour vous rendre « visible » et rassurer les populations, c'est de procéder, parfois cinq à dix fois dans la même nuit, à des contrôles systématiques dans certains quartiers. Pensez-vous vraiment que les policiers de terrain n'ont pas conscience d'être « à côté de la plaque » avec ces contrôles ? À côté de ce qu'attend d'eux la population en matière de sécurité ?

Je ne crois donc pas que cette proposition de loi soit en quoi que ce soit hostile aux policiers ou à la police en général ; au contraire – et je rejoins Éric Coquerel sur ce point. Si le fossé continue de se creuser et si la défiance persiste à grandir entre les jeunes et la police, c'est toute la République qui en souffrira, et d'abord ces jeunes et ces policiers qui ne supportent plus de voir leur action condamnée à l'inefficacité la plus totale.

Par ailleurs, cette proposition de loi nous paraît d'autant plus raisonnable qu'elle passe par une expérimentation fondée sur le volontariat. J'ajoute qu'elle propose une solution qui, sous la pression des juridictions, des ONG, voire de la Cour de cassation, finira par s'imposer à nous. Or une solution imposée se met toujours en place dans de plus mauvaises conditions que lorsque l'on en a pris l'initiative.

M. Erwan Balanant. Pour ce qui me concerne, je voterai contre cet amendement car, en supprimant l'article, il supprime le débat ; or c'est un débat qui mérite d'être posé.

Si l'expérimentation proposée me semble compliquée à mettre en œuvre, ce n'est pas pour cela qu'on doit abandonner l'idée de résoudre cette question du contrôle au faciès, dont personne ne peut nier qu'il s'agit d'une réalité.

Cela étant, je conteste ce que disait ce matin Danièle Obono : il n'est pas vrai que la majorité ne s'intéresse pas à la question, et nous allons proposer des solutions pour améliorer la situation. Il ne s'agit pas d'une quelconque défiance envers les policiers, sur laquelle le débat a tendance à trop se focaliser. Nous misons plutôt sur le fait que le rétablissement d'une police de proximité, la police de sécurité du quotidien, va changer la donne, dans la mesure où les policiers seront dans la rue en terrain connu et qu'ils connaîtront mieux la population des quartiers.

Cette question des relations entre les citoyens et la police est en effet primordiale. Il nous faut une police forte et présente, qui sécurise les citoyens : il est quand même paradoxal de penser que, dans certains quartiers, les gens ne se sentent pas en sécurité avec les policiers ! On peut donc à terme envisager d'expérimenter un dispositif permettant de mieux réguler les contrôles d'identité, mais je pense surtout qu'il faut laisser à la police de sécurité du quotidien le temps de se mettre en place ; cela devrait permettre de résoudre cette problématique.

La Commission rejette l'amendement.

M. le rapporteur. Je constate que, pour Erwan Balanant, le verre est au moins à moitié plein...

M. Erwan Balanant. Et donc à moitié vide !

M. le rapporteur. Le problème est que ce débat dure depuis longtemps et que de très nombreuses associations, et non des moindres, demandent la mise en place de ce récépissé. Une proposition de loi du groupe communiste, qui proposait une expérimentation généralisée, a été rejetée par le Sénat. Nous suggérons, nous, de circonscrire cette expérimentation, et je m'étonne qu'on puisse penser que cela serait complexe, sachant qu'une dizaine de villes sont déjà prêtes à se porter volontaires. En prenant appui sur le décret en Conseil d'État précisant les conditions d'application de la loi, il suffirait que le conseil municipal approuve la demande d'expérimentation et la transmette au préfet. L'accord du conseil municipal me semble en effet nécessaire pour que l'expérimentation, d'une durée d'un an, se déroule dans les meilleures conditions. Quant à la question du support matériel, on a beaucoup travaillé dessus, et il pourrait quasiment être produit sur-le-champ, avec son récépissé pour la personne contrôlée et son coupon pour l'agent ayant effectué le contrôle.

Ce n'est donc pas compliqué, c'est même assez simple et, s'il s'agit, M. Balanant, de votre seule objection, j'espère pouvoir vous convaincre de voter notre proposition de loi.

M. Éric Poulliat. Nous avons d'autres arguments à opposer à cette proposition de loi, qui ne répond pas selon nous à l'objectif qu'elle vise, à savoir limiter les contrôles abusifs et répétés.

En premier lieu, si le récépissé permet la traçabilité des contrôles d'identité opérés, il ne suffit pas à démontrer le caractère discriminatoire de ces contrôles, répétition n'étant pas synonyme de discrimination.

Ensuite, l'absence d'identification précise de la personne contrôlée peut donner lieu, dans un contexte sécuritaire particulièrement difficile, à des falsifications.

Enfin, l'établissement obligatoire d'un récépissé spécifiant le motif du contrôle à l'issue de chacun d'entre eux entraînera un alourdissement considérable

de la procédure, en allongeant substantiellement la durée des contrôles et en alourdissant la tâche des fonctionnaires qui n'en demandent pas tant.

Notre volonté, comme celle du Gouvernement, est, au contraire, de s'appuyer sur les tablettes et le dispositif numérique NEO – Nouvel équipement opérationnel – pour alléger le plus possible les procédures afin que les forces de l'ordre puissent se concentrer sur leurs tâches essentielles.

Rappelons que la majorité précédente avait elle aussi cherché à résoudre la question du contrôle au faciès, et qu'elle était, elle aussi, arrivée à la conclusion que le récépissé n'était pas une solution opérationnelle. En lieu et place, elle a installé dans trente zones de sécurité prioritaires (ZSP) quelque deux mille caméras-piétons pour une expérimentation qui doit s'étendre du 1^{er} mars 2017 au 1^{er} mars 2018. Il n'existe pas de bilan intermédiaire de cette expérimentation, dont nous ne connaissons les résultats qu'au troisième trimestre 2018. Il ne nous semble donc pas opportun d'expérimenter dans l'intervalle un autre dispositif.

M. Bastien Lachaud. La plupart des personnes qui se font contrôler n'ont le plus souvent rien à se reprocher sinon d'être passées au mauvais endroit au mauvais moment. Certes, si l'on se rapporte à la loi des grands nombres, les contrôles d'identité vont permettre l'arrestation aléatoire de quelques petits délinquants, mais sont-ils réellement des outils efficaces ?

Tels qu'ils sont pratiqués aujourd'hui, et sachant que le taux de poursuites sur lesquelles ils débouchent est inférieur à 5 %, cela revient à vouloir tuer des mouches au bazooka. Pour les rendre véritablement efficaces, cet article entend les subordonner à des critères objectifs. C'est la raison pour laquelle nous le soutenons.

M. Jean Terlier. Je m'insurge contre les propos de nos collègues de La France insoumise, selon qui les contrôles se feraient au doigt mouillé et de manière infondée. C'est parfaitement inexact. Un contrôle de police administrative a pour objectif de prévenir une atteinte à l'ordre public ; lorsqu'il s'exerce dans le cas d'un contrôle de police judiciaire, il participe de la recherche ou de la poursuite d'infractions. Ces contrôles, nos policiers ne les font donc pas pour le plaisir, comme cela est sous-entendu de manière tout à fait surréaliste.

M. Jean-Michel Fauvergue. J'ai écouté avec attention tout ce qui s'est dit depuis ce matin, sans y reconnaître la manière de fonctionner de la police nationale, mais plutôt l'écho d'opinions colportées un peu partout alors qu'elles ne correspondent pas à la réalité du terrain.

Je n'ai jamais considéré que le contrôle d'identité était l'alpha et l'oméga du travail de police. Il est néanmoins obligatoire dans certaines situations définies par le code de procédure pénale et dans certaines zones géographiques, notamment les lieux de trafic important. Les contrôles d'identité sont donc encadrés par la loi et effectués soit par des officiers de police judiciaire soit par des agents de police judiciaire qui ont la technicité requise. Il y a sans doute des abus, qu'il faut

évidemment poursuivre et faire cesser. Toute la question est de savoir par quels moyens.

Je rappelle qu'un officier de police judiciaire doit, pour une heure passée sur le terrain, rester planté six heures devant son ordinateur à produire du papier. Et on voudrait, avec cette proposition de loi, lui rajouter encore du papier, autant dire le renvoyer au XIX^e ou au XX^e siècle, alors que nous sommes au XXI^e siècle, à l'heure de la numérisation et des caméras.

J'insiste ici sur les caméras qui sont un outil moderne permettant d'éviter nombre de problèmes. On constatera d'ailleurs que les bavures ou prétendues telles sont souvent mises au jour parce qu'elles ont été filmées. Être filmé peut donc être sécurisant à la fois pour la personne qui subit un contrôle et pour l'officier ou l'agent qui le contrôle. Certains policiers se sentant mis en cause étaient d'ailleurs allés jusqu'à se doter eux-mêmes de caméras, initiative finalement interdite par la Direction générale de la police nationale parce qu'elle n'était pas légale mais qui montre bien que les policiers peuvent être demandeurs de ce type de dispositif. Pour ma part, j'ai effectué un certain nombre d'opérations qui étaient filmées par les caméras du monde entier, ce qui a quelque chose de rassurant. Il me semble donc que le futur passe par la vidéo, et que c'est elle qui permettra d'avoir des contrôles mieux ciblés, moins discriminants.

Je voudrais enfin revenir sur l'argument développé ce matin à plusieurs reprises, selon lequel les contrôles de police touchent prioritairement un certain type de population. La police, actuellement, est mixte et plurielle. Il y a au sein des forces de sécurité des femmes et des hommes d'origines diverses, et je ne vois pas au nom de quoi ils ne contrôleraient qu'un certain type de population.

Mme Danièle Obono. Je demande à nos collègues de ne pas mettre dans la bouche des membres de La France insoumise des propos qui ne sont pas les leurs. Si vous avez des choses à dire, dites-les mais ne nous faites pas assumer vos sous-entendus.

Cela étant, il existe de toute évidence des divergences entre le point de vue des agents de police et celui des citoyens et citoyennes qui sont soumis à ce qui s'apparente à du harcèlement. Des études et des enquêtes ont montré que le fait de cibler un certain type de population de manière systématique s'apparentait à de la discrimination, puisque certaines personnes n'étaient pas traitées comme le reste de la population, ce qui est la définition même de la discrimination. Je crois utile de le répéter puisque certains et certaines continuent de mettre en doute ce qui est pourtant une réalité avérée.

Ensuite, certains collègues et certaines collègues avancent le fait qu'ils n'ont pas les mêmes retours. L'objectif de cette proposition de loi est de lancer une expérimentation afin que les différents points de vue, ceux des agents de police et ceux des citoyennes et des citoyens, puissent être entendus. Pour ceux qui doutent de la réalité que nous décrivons, ce serait un moyen de clarifier la situation.

Enfin, nous sommes bien conscients du fait qu'il existe des codes de conduite. Mais si nous voulons légiférer, c'est aussi parce que nous savons qu'en ce domaine comme dans d'autres, il y a parfois un écart entre la théorie et la pratique. Notre responsabilité est d'apporter des correctifs lorsqu'il y a des abus, surtout lorsqu'ils sont attestés.

L'expérimentation permettrait de trouver des réponses mais encore faudrait-il que vous le vouliez réellement.

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2

(art. 78-2 du code de procédure pénale)

Expérimentation du récépissé de contrôle d'identité

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 vise à compléter l'article 78-2 du code de procédure pénale, afin de prévoir une expérimentation relative à l'établissement d'un récépissé de contrôle d'identité, quelle que soit la nature, administrative ou judiciaire, de ce contrôle.

Dernières modifications législatives intervenues :

Définissant les conditions des contrôles d'identité, l'article 78-2 du code de procédure pénale a été modifié en dernier lieu par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme qui a assoupli les possibilités de contrôle d'identité dans les zones frontalières.

Modifications apportées par la commission des Lois :

Contre l'avis du rapporteur, la commission des Lois a rejeté cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Outre les dispositions relatives aux contrôles d'identité figurant dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie ⁽¹⁾ et la mise en place de plates-formes Internet pour signaler aux inspections des services les situations mettant en cause les membres des forces de l'ordre, les garanties apportées au déroulement des contrôles d'identité se limitent à la mise en place du numéro de matricule et à l'équipement d'un nombre limité de policiers et de gendarmes en caméras mobiles et en tablettes numériques.

(1) Cf. article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure mentionné au II.C. de l'exposé général.

A. LE NUMÉRO D'IDENTIFICATION INDIVIDUEL

Une première étape dans la mise en place de garanties entourant les contrôles d'identité a consisté en l'instauration, en 2014, du numéro de matricule sur les tenues des forces de police et de gendarmerie nationales, auquel peut faire référence toute personne contrôlée, sauf cas d'anonymisation.

Le nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales⁽¹⁾, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, prévoit en effet, à l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure, relatif au port de la tenue, que « *sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il [le policier ou le gendarme] se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle* ».

Les modalités du port de ce numéro de matricule à sept chiffres sont précisées par l'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale.

Cet arrêté dispose que les agents qui exercent leurs missions en tenue d'uniforme doivent être porteurs, au cours de l'exécution de celles-ci, de leur numéro d'identification individuel. Les policiers exerçant en tenue civile, comme ceux de la brigade anti-criminalité, portent ce numéro sur leur brassard « police ».

Sont exemptés de cette obligation, compte tenu de la nature de leurs missions, les personnels chargés de la sécurité des sites de la direction centrale du renseignement intérieur, d'une part, et des bâtiments des représentations diplomatiques françaises à l'étranger, d'autre part, ainsi que ceux appelés à revêtir leur tenue d'honneur lors de cérémonies ou commémorations.

Toutefois, la portée de cette mesure est très limitée. En effet, il apparaît que ce matricule n'est pas toujours porté de manière visible. En outre, comportant sept chiffres, le numéro d'identification n'est pas aisé à retenir.

Comme le souligne Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, « *l'introduction du numéro matricule, peu visible, très difficile à mémoriser n'est qu'une première étape même si sa lisibilité était améliorée* »⁽²⁾.

(1) Ses dispositions sont codifiées au livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

(2) *Ibid.*

B. LES CAMÉRAS MOBILES

1. Leur généralisation en cas d'incident

L'utilisation de caméras individuelles portées sur les uniformes, dites « caméras piétons », a tout d'abord fait l'objet d'une expérimentation par les agents de la police nationale et par les militaires de la gendarmerie nationale, à partir du mois d'avril 2013, au sein de plusieurs zones de sécurité prioritaire.

Au vu du bilan présenté comme positif de cette expérimentation lors du deuxième comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté⁽¹⁾, le 26 octobre 2015, le Gouvernement a proposé au Parlement de généraliser le dispositif à toutes les patrouilles et unités de police et de gendarmerie en intervention opérationnelle.

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016⁽²⁾, l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure définit le cadre juridique d'utilisation de ces caméras mobiles. Il prévoit que « *dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* ».

Ces enregistrements, qui ne sont pas permanents, peuvent être effectués pour trois finalités différentes : la prévention des incidents lors des interventions des forces de l'ordre ; le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ; la formation et la pédagogie des agents.

Les caméras doivent être portées de façon apparente par les agents et les militaires et un signal visuel spécifique doit indiquer si la caméra enregistre. Le déclenchement de l'enregistrement doit en outre faire l'objet d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances l'interdisent.

S'agissant du régime de conservation, ces enregistrements audiovisuels doivent être effacés au bout de six mois, sauf s'ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

(1) *La sécurisation des interventions des agents et des militaires se serait accompagnée d'une amélioration des conditions d'intervention auprès de la population.*

(2) *Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

2. Leur expérimentation en cas de contrôle d'identité

L'article 211 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu, à titre expérimental, que, pendant un an, chaque contrôle d'identité, quelle que soit sa nature, serait filmé par les agents équipés de caméras mobiles ⁽¹⁾.

Le décret n° 2017-636 du 25 avril 2017 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'enregistrement des contrôles d'identité par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale équipés d'une caméra mobile a précisé que l'expérimentation aurait lieu dans 21 zones de sécurité prioritaire et s'achèverait le 1^{er} mars 2018. Il a ajouté qu'à l'issue d'un délai de 3 mois suivant la fin de l'expérimentation, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale devraient adresser au ministre de l'Intérieur un rapport sur l'enregistrement des contrôles d'identité au moyen des caméras mobiles, comprenant une évaluation de leur impact sur le déroulement des interventions et une comparaison avec le déroulement des interventions qui n'ont pas été enregistrées dans les mêmes zones.

Ce décret a également précisé que l'impossibilité matérielle de procéder à l'enregistrement, en raison d'un dysfonctionnement de la caméra ou d'une capacité insuffisante d'enregistrement, ne faisait pas obstacle à la réalisation des contrôles d'identité et n'affectait pas leur régularité.

Lors de son audition en commission élargie sur les crédits de la mission « Sécurités », le jeudi 26 octobre 2017, le ministre de l'Intérieur a indiqué que ses services étaient « *en train de passer un marché pour 5 000 caméras-piétons et nous en avons déjà 2 800 en expérimentation. Le nombre va croître au fil des ans.* ».

Toutefois, l'instauration de caméras mobiles n'est qu'une réponse partielle aux attentes des victimes de contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires.

Leur nombre demeure très faible par rapport aux quelques 250 000 policiers et gendarmes en fonction.

Ensuite, le champ des caméras ne permet pas de voir l'attitude du policier ou du gendarme qui en est équipé.

Enfin, l'absence de déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque nouvelle opération de contrôle d'identité et l'impossibilité pour la personne contrôlée de le déclencher limitent singulièrement la portée du recours à ces caméras.

(1) L'article 211 a été introduit dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté par un amendement présenté, en séance publique, par M. Razzy Hammadi, rapporteur général, au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, à l'issue d'un large débat au cours duquel ont été examinés, et rejetés, sur l'avis défavorable du Gouvernement, plusieurs amendements tendant, d'une part, à modifier les critères juridiques justifiant les contrôles d'identité pour lutter contre les contrôles discriminatoires et, d'autre part, à instaurer à titre expérimental la délivrance d'un récépissé par les forces de l'ordre en cas de contrôle d'identité.

C. LES TABLETTES NUMÉRIQUES

Dans le cadre de sa politique de numérisation, le ministère de l'Intérieur a commencé à équiper les forces de l'ordre de tablettes numériques qui devraient leur permettre de vérifier immédiatement si une personne contrôlée a déjà été contrôlée au cours de la journée et, ainsi, d'éviter un nouveau contrôle.

Comme l'a indiqué le ministre de l'Intérieur lors de son audition précitée du jeudi 26 octobre 2017, « *le projet NEOGEND [d'équipement des gendarmes en tablettes numériques] sera achevé à la fin de l'année 2017 ; il permet de déployer 67 000 tablettes. Pour la police, ce sont 28 500 terminaux NEOPOL qui seront mis en service d'ici à la fin de l'année. J'ai demandé que 22 000 tablettes et smartphones supplémentaires soient distribués dans les trois ans ; 6 millions d'euros de crédits sont consacrés à ce projet dans le budget 2018* ».

Toutefois, là encore, cette mesure, encore loin d'être généralisée, ne répond que très partiellement aux attentes des victimes de contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE

Face aux difficultés rencontrées dans la prévention des contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires ainsi que dans l'établissement de la preuve du caractère discriminatoire du contrôle d'identité devant le juge ⁽¹⁾, « *la traçabilité s'impose* », comme le souligne Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ⁽²⁾.

Dans cette perspective, le dispositif du récépissé apparaît comme le plus efficace. Il présente en effet l'avantage majeur, pour la personne contrôlée, de disposer d'un document attestant du contrôle. Il facilite en outre, dans le cas des contrôles d'identité sur réquisitions du procureur, le contrôle par l'autorité judiciaire des contrôles d'identité en général et de ceux potentiellement discriminatoires en particulier. Le récépissé permet enfin de pacifier les relations entre les agents de la force publique et les citoyens.

Les expérimentations menées attestent des résultats positifs de la mise en place du récépissé de contrôle d'identité. Ainsi, la commune espagnole de Fuenlabrada, qui se situe dans la banlieue madrilène, a expérimenté avec succès le récépissé durant une période de six mois. Le nombre de contrôles a en effet diminué de 958 en octobre 2007 à 253 en mars 2008 et, dans le même temps, le taux de succès des contrôles a augmenté de 6 % en octobre à 17 % en mars.

(1) *L'absence de procès-verbal constatant le contrôle d'identité ne facilite pas la preuve du caractère discriminatoire du contrôle.*

(2) *Ibid.*

Aussi, l'article 2 de la présente proposition de loi propose-t-il d'expérimenter le récépissé de contrôle d'identité, sur une partie du territoire correspondant aux communes qui en auront fait la demande auprès des services préfectoraux, pour une durée maximale d'une année.

Il dispose, dans son alinéa 1^{er}, que, lors de chaque contrôle d'identité, quelle que soit sa nature, les agents devront établir un récépissé, sous peine de nullité du contrôle. Ce document devra comporter le motif du contrôle ainsi que le numéro d'identification individuel du fonctionnaire ou de l'agent et les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées.

Il renvoie, dans son second alinéa, à un décret en Conseil d'État la détermination de ses conditions d'application et prévoit que l'expérimentation fait l'objet d'un rapport transmis au Parlement, qui en dresse le bilan et évalue l'opportunité de la généralisation du dispositif.

Le décret en Conseil d'État devra en particulier déterminer les modalités d'établissement du récépissé.

En pratique, les membres des forces de l'ordre devront remplir un formulaire, auquel sera attribué un numéro unique afin de pouvoir faire le lien entre le volet qui sera remis à la personne contrôlée et celui conservé par le service de police ou de gendarmerie.

Ces deux volets devront comporter les données suivantes :

– 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 (en particulier la justification du choix de la personne), les suites qui y sont apportées ainsi que, le cas échéant, la mention de circonstances plus spécifiques (contrôle de personnes en groupe, incident particulier, etc.) et de la pratique d'une palpation et sa justification ;

– le code postal du domicile de la personne contrôlée.

Afin d'éviter le fichage des personnes contrôlées, seul le volet remis à la personne contrôlée devra comporter :

– son état-civil et son adresse ;

– la mention des recours possibles devant l'Inspection générale des services, l'Inspection générale de la police nationale, le Défenseur des droits et les juridictions.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL6 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Chers collègues, quelle humiliation y a-t-il à devoir justifier son identité ? Je ne comprends pas. En cas d'abus, des recours sont possibles. Des avancées ont été faites. Le numéro de matricule est désormais apposé de manière apparente sur les uniformes, ce qui facilite les éventuelles poursuites. Certains soulignaient qu'il était difficile d'aller dans un commissariat pour déposer plainte. Peut-être, mais la possibilité est réelle : il suffit d'adresser une lettre au procureur de la République.

Je ne vous cache pas que je vis assez mal que la représentation nationale soupçonne les policiers ou les gendarmes de ne respecter ni les textes de loi ni les codes de déontologie.

Le contrôle d'identité est l'un des moyens utilisés pour appréhender les personnes recherchées. Si les forces de l'ordre sont privées de la liberté d'y procéder, cela leur compliquera la tâche.

Le récépissé a quelque chose d'inquiétant, de mon point de vue. Raisonnons par l'absurde : un individu qui aurait l'intention de perpétrer un acte délictueux n'aurait qu'à provoquer un matin, de bonne heure, un contrôle d'identité pour se voir délivrer un récépissé ; il aurait ensuite un blanc-seing pour l'ensemble de la journée et pourrait se livrer en toute liberté à ses activités répréhensibles.

Je ne comprends pas votre obstination à considérer que les contrôles d'identité comportent des risques d'atteinte aux droits de la personne. Ne pouvons-nous pas accepter simplement que les policiers fassent leur travail, c'est-à-dire assurer la sécurité de nos concitoyens ?

M. le rapporteur. Clarifions tout de suite les choses : le récépissé ne vaudra pas pièce justificative pour éviter d'être contrôlé une nouvelle fois. L'argument que vous venez d'utiliser n'est pas pertinent, monsieur Masson.

« Quelle humiliation y a-t-il à devoir justifier son identité ? » demandez-vous. J'aimerais savoir ce que vous ressentiriez si, tous les deux jours, les mêmes équipes de policiers vous contrôlaient à la sortie de votre domicile, sans aucune raison. Vis-à-vis de vos voisins, de votre entourage, de votre famille, ne croyez-vous que l'image que renverraient ces contrôles à répétition serait une humiliation pour vous ? Le problème est là. Je m'en suis déjà expliqué ce matin et je regrette à cet égard que la discussion générale ait été dissociée de la discussion des amendements. Quand dans le métro vous voyez des gens contrôlés par les policiers, personne ne peut s'empêcher de se dire qu'ils ont fait quelque chose, or ces gens ont souvent une couleur de peau qui n'est pas blanche. Voilà la réalité ! Les statistiques montrent cependant que 95 % des personnes faisant l'objet d'un

contrôle d'identité n'ont rien à se reprocher. Il ne s'agit pas pour nous de soupçonner les policiers. Nous ne cherchons pas à supprimer les contrôles d'identité mais à les améliorer pour les rendre plus efficaces.

M. Fauvergue, vous avez souligné que la police comprenait des agents issus des « minorités ethniques ». Nous ne visons pas les policiers eux-mêmes, mis à part quelques individus dont le comportement dépasse l'entendement, mais le système actuel : il rend possible de procéder à des contrôles qui ne répondent pas à des raisons objectives individualisées mais à des « raisons plausibles de soupçonner » un individu et *de facto*, l'élément déterminant est à 80 % la couleur de peau. Vous et moi ne subissons pas ces contrôles mais comprenez que pour ces personnes-là, il est humiliant d'être pointé comme quelqu'un de soupçonnable alors que dans l'écrasante majorité des cas, elles n'ont rien fait.

Vous nous reprochez encore de soupçonner les policiers. Au moment où notre assemblée examine le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance qui prévoit que les fonctionnaires de la plupart des administrations, y compris l'administration fiscale, auront à prouver la mauvaise foi de l'usager, il est paradoxal de considérer qu'il y a une administration à laquelle on ne pourrait rien demander – l'administration policière. La police nationale et républicaine a un pouvoir fort, celui de réprimer voire de tuer. Mener une réflexion politique sur les manières d'améliorer les procédures qu'elle suit n'est nullement une façon de soupçonner ses agents. Pierre Joxe, en 1983, alors ministre de l'intérieur, a pris l'heureuse décision de lancer un plan pluriannuel de formation de la police. Il serait peut-être nécessaire d'en lancer un nouveau près de quarante ans après.

Vous avez évoqué les caméras piétons. En dehors du fait que leur coût est élevé, il y a une grande différence entre leur usage, qui repose sur la décision du policier de les déclencher, et un récépissé, pièce standardisée reconnue par la justice. Vous parlez d'archaïsme du papier mais s'il s'agit de résoudre un problème, je considère que c'est une procédure très moderne.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable, bien sûr, à l'amendement de suppression.

M. Rémy Rebeyrotte. Ce que vous proposez est un peu dépassé. J'ai été maire d'une ville qui a expérimenté les caméras portatives pour les policiers et je peux vous dire qu'elles ont constitué un plus pour tout le monde. L'avantage pour le policier, c'est que cela a beaucoup fait diminuer le ton des interventions : les personnes se sachant filmées – le policier doit les prévenir bien sûr – ont tendance à moins élever la voix. L'avantage pour la personne qui aurait à se plaindre du comportement du policier, c'est qu'il est possible de vérifier dans quelles conditions et à quelle fréquence a pu se dérouler le contrôle ou l'interpellation. Enfin, il y a un troisième avantage : le responsable hiérarchique voire l'inspection générale de la police nationale (IGPN) peut visionner le film en cas de plainte.

Le premier constat que l'on peut faire, c'est qu'il y a moins de plaintes car elles sont souvent déposées par les personnes qui ont tendance à monter le ton. Les contrôles se déroulent indéniablement dans un meilleur climat.

Ce dispositif, plus adapté sur le plan technologique, permet donc de régler plusieurs problèmes en même temps.

Je salue tous ceux qui ont accepté de mettre en place cette expérimentation. Dans quelques mois, un premier bilan en sera dressé. Et si ce qui est ressenti sur le terrain se confirme, nous saurons qu'ils auront fait œuvre utile.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, compte tenu de l'agenda chargé de notre Commission aujourd'hui, je vais limiter à deux minutes le temps de parole pour les réponses.

M. Hervé Saulignac. Certains de nos collègues se plaisent à voir dans cette proposition de loi des choses qui n'y sont pas et j'aimerais dissiper quelques malentendus.

Ce n'est pas parce que le récépissé n'empêche pas qu'il y ait plusieurs contrôles qu'il est inutile. Faire l'objet de plusieurs contrôles et disposer à chaque fois d'un récépissé, c'est pouvoir apporter la preuve qu'on a été contrôlé plusieurs fois. En outre, le récépissé rend beaucoup plus difficile le contrôle d'une même personne par un même fonctionnaire au cours d'une même journée. On ne peut pas dire qu'il suffira à une personne ayant reçu un premier récépissé de le brandir pour éviter d'être à nouveau contrôlée.

Certes, il existe des recours possibles contre les contrôles d'identité abusifs. Mais qui peut penser raisonnablement qu'une personne contrôlée à de multiples reprises durant une même journée aura envie de faire valoir ses droits pour obtenir réparation ? S'il faut avoir conscience des réalités du travail policier, il faut aussi avoir conscience des réalités vécues par certaines personnes contrôlées de manière abusive.

Il me semble que le débat que nous avons est difficile voire impossible, pour trois raisons.

Premièrement, je ne peux pas m'empêcher de penser – et je ne veux jeter la pierre à personne – que certains minimisent la réalité des faits. Il suffit d'entendre des expressions comme « sans doute y a-t-il des abus »...

Deuxièmement, il y a beaucoup de procès d'intention. Manuel Valls a évoqué ce matin « un signe de défiance à l'égard de la police ». Pour ce qui me concerne, je suis profondément républicain et attaché au travail qu'effectuent les forces de police pour assurer la sécurité de notre pays.

Troisièmement, certains arguments relèvent de *l'a priori*, comme celui de la lourdeur administrative.

Mme Danièle Obono. L'expérimentation des caméras portatives que vient d'évoquer notre collègue concerne la police municipale, or elle n'a pas, rappelons-le, de prérogatives en matière de contrôles d'identité.

M. Rémy Rebeyrotte. Par convention, si !

Mme Danièle Obono. Les agents municipaux ne sont pas officiers de police judiciaire. En outre, il faut souligner que c'est au policier que revient la décision de déclencher la caméra. Cela n'apporte de preuve ni pour ce qui s'est passé avant que la personne soit filmée, ni pour ce qui s'est passé après.

Je ne comprends pas les arguments de ceux qui avancent que les caméras résoudraient tous les problèmes, même si elles peuvent avoir leur intérêt. Nous avons bien vu que dans d'autres pays, leur utilisation n'empêchait pas les abus. Je pense en particulier aux États-Unis.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

Article 3

Application outre-mer

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article a pour objet de rendre la proposition de loi applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, collectivités ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire.

Modifications apportées par la commission des Lois :

Contre l'avis du rapporteur, la commission des Lois a rejeté cet article.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL7 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Les arguments que j'ai développés pour la métropole valent aussi pour les territoires ultra-marins. Je ne serai pas plus long.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 3.

Article 4

Date d'entrée en vigueur de la loi

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article prévoit que la présente loi entrera en vigueur le 1^{er} mars 2018.

Modifications apportées par la commission des Lois :

Contre l'avis du rapporteur, la commission des Lois a rejeté cet article.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 8 de M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Après avoir proposé la suppression des articles précédents, nous ne pouvons être favorables à l'entrée en vigueur de cette loi au 1^{er} mars 2018.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL18 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet de préciser que la loi entrera en vigueur selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2019.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. En tant qu'avocat, je suis conscient des enjeux attachés à la délivrance du récépissé. Le Défenseur des droits s'est exprimé et nous disposons de plusieurs études mais existe-t-il une analyse globale portant sur les recours pour contrôles d'identité abusifs ? Il serait intéressant d'avoir une idée de leur nombre.

M. Aurélien Pradié. Quelques mots sur le fond des débats. Il me semble que d'un côté comme de l'autre, l'équilibre n'est pas trouvé.

Vous avez commencé votre intervention, Monsieur le rapporteur, en affirmant qu'il n'y avait pas de soupçons à l'égard de l'administration policière – je passe sur l'expression. Vous l'avez finie en pointant la situation d'ethnies qui seraient la cible de contrôles abusifs. Ce sont des propos graves. Évidemment, on soupçonne d'inverser le soupçon. Madame Obono, peut-être que vous ne vous entendez pas mais c'est bien ce que vous faites. En vous écoutant, chers collègues de La France insoumise, on a vraiment l'impression que les forces de l'ordre sont ciblées par votre proposition de loi.

Par ailleurs, la police et la gendarmerie ne forment pas une administration comme une autre. En tant que parlementaires, il nous appartient de trouver un point d'équilibre et non pas de régler tous les problèmes. Nous devons veiller à ce que les solutions que nous préconisons n'aboutissent pas à créer davantage de difficultés. Or je crois, monsieur le rapporteur, que ce récépissé ne fera qu'accroître les problèmes pour nos forces de l'ordre.

J'assume politiquement de dire que la priorité aujourd'hui est d'assurer la sécurité et de faciliter la vie des forces de l'ordre plutôt que de s'attaquer à des problèmes marginaux en proportion.

M. Éric Poulliat. Comme nous l'avons précisé à plusieurs reprises, nous sommes opposés à la philosophie du texte. Sur les amendements de suppression des articles, nous nous sommes abstenus, nous voterons contre l'amendement du rapporteur.

Mme Danièle Obono. M. Pradié, si vous avez écouté attentivement les propos du rapporteur, vous devez savoir que notre proposition de loi vise non pas à porter des soupçons sur des policiers mais à combattre des abus dûment constatés. Je vous renvoie aux auditions que nous avons organisées et aux nombreuses études qui portent sur le sujet. Il s'agit de données objectives et non de soupçons.

Mes propos peuvent vous paraître virulents mais vous ne vous rendez peut-être pas compte, vous, de la violence, y compris symbolique, que le déni et la minimisation peuvent engendrer. Dans certaines affaires, c'est l'intégrité physique et émotionnelle de citoyens et de citoyennes qui a été atteinte. Et cela conduit à un sentiment de rejet et d'aliénation.

Certaines insinuations, je le dis très sincèrement, me paraissent être l'expression d'un mépris et d'une irresponsabilité politique.

Le rapport que nous avons élaboré et les données que nous avons rassemblées appellent d'autres arguments. Si vous n'en avez pas de plus solides, mieux vaut alors assumer une position idéologique qui fait fi de la réalité.

M. le rapporteur. M. Pradié, vous n'étiez pas présent à la réunion de ce matin et vous auriez peut-être eu des réponses aux questions que vous vous posez.

J'ai évoqué les arrêts de la Cour de cassation du 9 novembre 2016 dans lesquels celle-ci considère que les contrôles discriminatoires constituent une faute lourde qui engage la responsabilité de l'État. Ce n'est pas anodin.

J'ai évoqué également la position de l'Organisation des Nations unies sur les risques de profilage ethnique dans les contrôles d'identité.

Comme il n'y a pas de traçabilité des contrôles d'identité, il est difficile d'établir des statistiques à grande échelle. Toutefois nous disposons d'études du CNRS et d'analyses de la direction générale de la police nationale effectuées dans

deux départements, l'Hérault et le Val-d'Oise. Elles montrent toutes la même chose : 95 % des contrôles d'identité sont inutiles ; 80 % des personnes contrôlées ont une couleur de peau différente de celle de la population majoritaire en France. Autrement dit, il existe bien des contrôles discriminatoires.

Et la question n'est pas liée à tel ou tel policier ! C'est le système que nous mettons en cause : par une accumulation de lois, le contrôle d'identité a été banalisé comme nulle part en Europe. Il est devenu l'alpha et l'oméga de la police. Stéphane Peu l'a bien analysé : c'est devenu la police du pauvre, en l'absence de moyens dédiés aux investigations qui permettraient de lutter contre le grand banditisme ou la délinquance quotidienne. La procédure – non pas dans son principe mais dans la manière dont les contrôles sont réalisés – n'améliore en rien la vie des policiers ou l'élucidation des affaires. Par contre, dans beaucoup d'endroits, elle complique les rapports avec la police pour des millions de nos concitoyens – notamment les jeunes. Je suis le premier à le regretter.

Certes, notre proposition ne règlera pas tout. Je l'ai dit ce matin, il faudrait aussi interroger ceux qui sont à l'origine de la disparition de la police de proximité. Actuellement, les policiers viennent souvent de l'extérieur et ne se retrouvent pas « chez eux », au milieu d'une population sur laquelle ils sont pourtant censés veiller, pour que tout le monde vive en paix.

En conclusion, vous nous dites que la police n'est pas une administration comme les autres. Mais c'est une administration ! Elle n'est pas au-dessus des lois. Ainsi que le prévoit la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il est normal – et non problématique – que les citoyens puissent évaluer les pratiques de ce corps ou cette administration – je vous laisse le choix des termes, M. Pradié. De même que, dès lors que des dysfonctionnements apparaissent, il est tout aussi normal que nous, représentants de la Nation, puissions légiférer sur cette question, sans que cela apparaisse comme un problème !

La Commission rejette l'amendement.

Puis, elle rejette l'article 4.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Tous les articles ayant été rejetés, il n'y a pas lieu de mettre le texte aux voix. Il sera examiné en séance publique le jeudi 1^{er} février dans sa version originelle.

Je remercie M. le rapporteur pour son travail. La commission des Lois a consacré plus de deux heures trente à cette proposition de loi, alors que cinq amendements seulement ont été examinés. Vous conviendrez que nous n'avons donc absolument pas écourté les débats.

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de **rejeter** la proposition de loi relative à la mise en place d'un récépissé dans le cadre d'un contrôle d'identité (n° 520).*

PERSONNES ENTENDUES

- M. Slim Ben Achour, avocat
- M. Mamadou Camara, victime
- M. Omer Mas Capitolin, président de l'association « Maison communautaire pour un développement solidaire », membre de la plateforme « Pour en finir avec le contrôle au faciès » et du collectif « Citoyens et policiers »
- M. Jalys Chibout, militant associatif initiateur d'une campagne de lutte contre le contrôle au faciès dans le Val-de-Marne
- M. Jérémie Gauthier, chercheur en sciences sociales à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (IRIS-EHESS) et au Centre Marc Bloch de Berlin
- Mme Assa Traoré, membre du collectif « Justice et Vérité pour Adama Traoré »