

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi  
24 janvier 2018  
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

- Suite de l'examen de 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)..... 2
- Examen de la proposition de loi constitutionnelle visant à faire de l'accès à l'eau un droit inaliénable (n° 498) (M. Bastien Lachaud, rapporteur)..... 13
- Échange de vue sur les visites de commissariats et gendarmeries ..... 22
- Examen du rapport de la mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants (MM. Éric Poulliat et Robin Reda, co-rapporteurs)..... 22

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
Présidente**



*La réunion débute à 16 heures 35.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, Présidente.*

*La Commission poursuit l'examen de 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).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous reprenons notre discussion, entamée ce matin, sur la proposition de loi relative à la mise en place d'un récépissé dans le cadre des contrôles d'identité. Nous en venons à l'examen des articles.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 78-2 du code de procédure pénale) : *Resserrement des critères du contrôle d'identité de police judiciaire*

*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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> mars 2017 au 1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> ou au XX<sup>e</sup> siècle, alors que nous sommes au XXI<sup>e</sup> 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. Etre 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 contrôlèrent 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<sup>er</sup>.*

**Article 2** (art. 78-2 du code de procédure pénale) : *Expérimentation du récépissé de contrôle d'identité*

*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*

*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*

*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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 réglera 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<sup>er</sup> 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.

\*

\* \*

*La Commission procède à l’examen de la proposition de loi constitutionnelle de MM. Bastien Lachaud, Jean-Hugues Ratenon, Mme Bénédicte Taurine, M. Loïc Prud’homme et plusieurs de leurs collègues visant à faire de l’accès à l’eau un droit inaliénable (n° 498) (M. Bastien Lachaud, rapporteur).*

**M. Bastien Lachaud, rapporteur.** Je vous remercie de m’accueillir à la commission des Lois pour rapporter cette proposition de loi constitutionnelle dont je suis l’un des auteurs avec Jean Hugues Ratenon et les députés de La France insoumise.

Cette proposition est issue d’un terrible constat sur l’accès à l’eau, en France et dans le monde. Dans le monde, selon l’Organisation mondiale de la santé, 3,5 milliards de personnes boivent une eau dangereuse pour leur santé. Six millions de personnes, dont deux millions d’enfants, meurent chaque année du fait de la mauvaise qualité de l’eau et du manque d’assainissement. Cela représente un enfant toutes les vingt secondes.

En conséquence, les institutions internationales ont pris des résolutions afin de garantir le droit d’accès à l’eau potable. Depuis 2010, ce droit s’incarne dans une résolution de l’Assemblée générale des Nations unies qui reconnaît l’accès à l’eau potable et à l’assainissement comme un droit fondamental, « *essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l’exercice de tous les droits de l’homme* ». Mais cette résolution, malgré sa portée morale, n’est pas contraignante pour les États ou les entreprises. La France l’a approuvée mais, à l’heure actuelle, le droit français n’est pas suffisamment contraignant pour garantir l’effectivité de ce droit à l’eau. La majorité parlementaire nous invite à être pragmatique, soyons-le : si les textes actuels sont insuffisants pour garantir l’effectivité de ce droit, il faut les renforcer. C’est l’objet de cette proposition de loi : nous voulons mettre le droit français en conformité avec le droit international, de façon que le droit à l’eau soit enfin effectif.

Car les graves défaillances des services publics de distribution d’eau potable et d’assainissement ne concernent pas exclusivement les pays les plus pauvres. En France, les outre-mer sont particulièrement touchés : près de 25 % des logements ne sont pas desservis en eau dans certains secteurs ! Le rendement des réseaux y est de 53 %, contre 79,9 % en métropole. Ces inégalités sont insupportables sur le territoire français et, manifestement, le droit actuel n’est pas suffisamment contraignant pour les empêcher.

Or – est-il encore besoin de le rappeler ? – l’eau est indispensable à la vie humaine. Nul ne peut se passer d’eau – pour sa vie, son alimentation, son hygiène et donc sa dignité. Nous ne parlons pas là de petits sujets, mais du cœur des principes fondamentaux de notre République. Quelle liberté pour celui ou celle qui, assoiffé, cherche un point d’eau des

heures durant ? Quelle égalité, quand on sait que le service public ne dessert pas tous les citoyens, que certains n'ont pas du tout accès à l'eau ou que les habitants de Seine-Saint-Denis paient une eau plus chère que celle de Paris, alors qu'ils ont globalement moins de moyens ? Quelle fraternité quand on sait qu'il faut payer pour un bien commun aussi fondamental que l'eau ? Sans compter qu'évidemment, ces difficultés constituent des freins au développement social, économique et sanitaire et à la préservation de l'environnement.

Le fondement juridique du droit à l'eau potable est international. Le droit européen n'est aucunement incompatible avec un service public exclusif de l'eau. En 2016, la Slovaquie a d'ailleurs été le premier pays de l'Union européenne à inscrire le droit d'accès à l'eau dans sa Constitution. La France, traditionnel pays des droits de l'homme, serait bien inspirée de l'imiter. La Déclaration de droits de l'homme et du citoyen s'ouvre sur la « *reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables* ». Or l'accès à l'eau est une condition *sine qua non* de la dignité humaine. Comment peut-on vouloir le résultat, sans y mettre les moyens ? Notre proposition de loi n'est pas seulement une mise en conformité avec le droit international, mais surtout une mise en cohérence du droit français avec ses principes fondamentaux, inscrits sur les murs de toutes nos mairies.

L'enjeu est capital : il n'est pas question ici de vagues mesures symboliques, mais de l'effectivité des droits humains. C'est pourquoi La France insoumise a prévu cette proposition dans son programme « L'Avenir en commun » et notre groupe parlementaire a décidé d'inscrire cette proposition de loi constitutionnelle à l'ordre du jour de sa première journée réservée de la législature.

Nous avons choisi d'inscrire ce droit dans la Constitution française, et plus précisément dans la Charte de l'environnement qui lui est adossée, car la législation ordinaire – trop faible – ne confère pas un caractère réellement universel à son accès, comme les faits nous le démontrent : l'article L. 210-1 du code de l'environnement prévoit bien que « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Mais les modalités de mise en œuvre effective de ce droit n'ont jamais été réellement définies. En choisissant la norme suprême, nous entendons garantir l'effectivité de ce droit, afin d'en faire un droit subjectif, invocable par tout individu.

Je déduis deux conséquences de ces principes, qui seront, je n'en doute pas, unanimement partagées. La première est que la quantité d'eau indispensable à la vie et à la dignité humaine doit impérativement être gratuite et libre d'accès – à la maison ou par des fontaines publiques. Il n'y a pas à chipoter sur le pourquoi du comment, c'est une question de principe : si l'eau est indispensable à la dignité et si la France reconnaît que préserver la dignité humaine est au sommet de ses principes, il faut que les moyens de la préserver soient réellement accessibles. La dignité humaine est inconditionnelle, donc il ne peut être question d'une condition monétaire pour la garantir. Pour autant, les quantités d'eau non indispensables doivent être payantes – les usages de loisirs par exemple, plus que d'autres. Or le droit actuel interdit cette gratuité des premiers mètres cubes ! Cela entre en grave contradiction avec l'idée que l'accès à l'eau est un droit fondamental.

La deuxième conséquence est que l'eau ne peut être qu'un service public. Le rôle des entreprises n'est pas de veiller à garantir l'accès universel aux droits humains. Cela ressort de la puissance publique. Elle ne peut déléguer cette tâche fondamentale ou risquer que celle-ci soit délaissée au profit d'autres principes, comme la rentabilité d'un investissement.

Pourtant, dans les faits, les entreprises délégataires de ce service préfèrent couper l'eau en cas de facture impayée – se mettant ainsi hors la loi – plutôt que d'utiliser un autre recours. La gratuité des litres indispensables à la vie diminuera les factures impayées et le service public introduira une tarification progressive, permettant une gestion écologique et sociale de la ressource.

Enfin, cette proposition de loi n'est pas la fin du droit à l'eau en France. Son adoption n'en sera que le prolongement : pour garantir la disponibilité de l'eau, c'est-à-dire la quantité et la qualité de la ressource pour les usages vitaux, des mesures d'application devront prévenir la pollution ou la captation au profit d'usages privés. Cela devra s'accompagner de mesures précises, financées par l'État, pour développer et entretenir les infrastructures de distribution ou de collecte d'eau, ainsi que les points d'eau gratuits – fontaines, toilettes, bains douches.

Vous l'aurez compris, il s'agit d'inscrire ces engagements dans le droit français, au sommet de la hiérarchie des normes, en adoptant la présente proposition de loi constitutionnelle. Je souhaite, à tout le moins, que nous puissions en débattre utilement en commission, car je sais que la tentation sera grande d'écourter le débat en séance publique.

**Mme Catherine Kamowski.** Ce texte est composé d'un long exposé des motifs – pas moins de sept pages et demi extrêmement fournies et bien documentées – qui viennent à l'appui d'un article unique de quelques lignes proposant d'ajouter un article 2-1 aux dix articles de l'actuelle Charte de l'environnement. De premier abord, cette généreuse présentation des motifs pourrait être convaincante : en effet, comment ne pas vouloir que chacun ait accès à l'eau dans notre pays – si tant est que ce ne soit pas actuellement le cas ? Vous citez maintes organisations internationales, traités, protocoles, conventions, et même les constitutions d'autres pays supposément bien plus éclairés que nous en la matière.

Il est urgent, écrivez-vous, que la France rejoigne ce mouvement. Mais pourquoi une telle déclaration d'urgence sur le droit à l'eau ? Votre texte précise que « *le droit à l'eau s'envisage au travers d'un accès sans entrave* ». Comme le relève très bien votre excellent rapport, extrêmement didactique, notre droit le prévoit déjà ! L'article L. 210-1 du code de l'environnement dispose ainsi que « *l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Certains traités reprennent quasiment la même formulation. La loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes – dite « loi Brottes » – interdit par ailleurs de couper l'eau en cas d'impayé. L'interdiction existe donc ! Je ne conteste pas qu'elle n'est peut-être pas respectée par certains prestataires indécents, mais le droit d'obtenir réparation existe également. De la même façon, le droit de disposer d'un logement décent, c'est-à-dire doté d'un accès à l'eau potable – et aussi à l'énergie, mais visiblement l'énergie vous intéresse moins – est un objectif à valeur constitutionnelle, reconnu par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 janvier 1995.

Vous indiquez que le droit à l'eau « *peut également signifier, en second lieu, la nécessité de garantir l'accès à une ressource disponible tant quantitativement que qualitativement* ». Cela nous rappelle qu'il est convenu d'encadrer les usages – y compris industriels et agricoles – que le droit à l'eau implique. Il est aussi nécessaire de garantir la protection des cycles naturels. Il convient bien sûr d'intégrer l'interdiction ou la réparation de la pollution de l'eau. Ces principes sont éminemment importants, voire vitaux. C'est pourquoi notre droit le prévoit déjà, depuis le vote de la Charte de l'environnement en 2005 !

Enfin, vous estimez que « *le droit à l'eau signifie un accès matériel effectif des populations à leurs ressources en eau potable* ». Il s'agit ici de prévoir des points d'eau urbains accessibles et gratuits pour toute personne ayant besoin d'eau – passant déshydraté ou sans domicile fixe – et des toilettes publiques, indispensables à l'hygiène élémentaire. Ces prérogatives relèvent très clairement de la responsabilité, et donc de la décision et de l'organisation, des collectivités – et non du constituant.

L'exposé des motifs de votre proposition de loi recense donc toutes les dispositions du droit international et français en matière d'accès à l'eau. Il faut également lire la Charte de l'environnement pour se rendre compte que votre ajout serait en total décalage par rapport au texte de 2005. Celui-ci reconnaît les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, en définissant pour la première fois trois grands principes – on parle bien de principes : principe de prévention, principe de précaution et principe du pollueur-payeur. L'ajout que vous proposez serait donc redondant, tant sur le fond – la protection de l'environnement, limitée au droit à l'eau – que sur la forme, puisque la Charte de l'environnement fait déjà partie du bloc de constitutionnalité.

De toute évidence, vous n'utilisez pas le bon véhicule législatif, d'autant que votre raisonnement révèle une vision de la société pétrie d'idéologie étatiste. Votre texte est plus séducteur que convaincant. Mais la séduction n'a jamais fait une politique.

Dernier argument pour rejeter cette proposition : votre texte souhaite que « *l'approvisionnement en eau potable et son assainissement [soient] assurés exclusivement par l'État ou les collectivités territoriales, directement et de façon non lucrative* ». Ce serait donc le règne unique de la régie directe ou du monopole d'État, imposés à l'ensemble des élus locaux. Nous piétinerions ainsi la libre administration des collectivités territoriales ou obligerions l'État à financer ce nouveau service. Par quel biais ? Un impôt nouveau ? Une répartition différente des contributions ? Demain, l'eau ne paierait-elle plus l'eau, tous les contribuables émergeant, non plus seulement les usagers ? Cela reviendrait encore une fois à contourner l'article 72 de la Constitution qui garantit la libre administration des collectivités territoriales. Il serait pour le moins saugrenu de contrevenir à ce principe de liberté, sous prétexte de garantir un droit par ailleurs déjà défini et défendu... Pour toutes ces raisons – un droit d'ores et déjà suffisamment défendu, un véhicule législatif inapproprié et notre ferme volonté de maintenir la liberté des collectivités d'organiser ce service public essentiel –, nous voterons contre ce texte.

**M. Erwan Balanant.** Ma collègue Catherine Kamowski vient en partie de développer des propos que je souhaitais évoquer. Elle a ainsi rappelé les dispositions applicables, rendant ce texte inutile, même si l'intention est claire et de très bonne qualité. Comme vous, nous souhaitons tous que chaque citoyen français puisse avoir accès à une eau de qualité et en quantité.

En tant qu'élus breton, je sais que la qualité a parfois un coût. Ce coût, il faut trouver un moyen de le répartir de la façon la plus juste possible. La différence entre votre proposition et la position que j'ai toujours défendue, comme élu local ou d'un syndicat de distribution d'eau, est sans doute un peu philosophique. Vous défendez, quant à vous, la gratuité absolue de l'eau. Or ce choix me pose problème, s'agissant de la préservation de notre environnement et de ce que représente l'eau : une denrée extrêmement précieuse dans les pays qui en manquent, mais également chez nous. Le MODEM considère, quant à lui, qu'il faut trouver les moyens de rendre l'accès à l'eau le plus juste possible.

En France, le coût de l'eau – y compris l'assainissement – est en moyenne de 3,92 euros par mètre cube. Une personne consommant en moyenne quarante mètres cubes d'eau par an, l'eau est très peu chère : hors tarification sociale, le coût est d'environ 150 euros, auxquels il convient d'ajouter l'abonnement.

Pour autant, j'ai bien conscience qu'il ne s'agit que d'une moyenne et, vous avez raison, l'eau est plus chère à certains endroits qu'à d'autres. Il faudrait en effet trouver un moyen de lisser ces variations. Mais il est important que les collectivités restent compétentes, pour tenir compte des spécificités de chacun. À certains endroits, l'eau est très peu chère pour des raisons hydrographiques ou géographiques. Ailleurs, elle est plus chère parce qu'elle nécessite un traitement plus important.

Les collectivités – mais cela relève de leur libre administration – pourraient développer des tarifs progressifs, la quasi-gratuité s'appliquant aux premiers mètres cubes et le coût allant croissant avec la consommation. Cette solution pourrait être satisfaisante dans la mesure où elle responsabilise le citoyen. Il est primordial en effet que chacun ait conscience que l'eau est précieuse partout.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je constate que l'eau est une préoccupation majeure de notre Commission, puisque ce n'est pas le premier texte que nous étudions sur le sujet... Ces débats sont également des tribunes : il est vrai que ces questions sont au cœur de la vie de nos territoires.

Mais à vouloir parler de tout et trop, on risque de tomber dans la caricature. Tel est le cas de cette proposition de loi : on ne peut pas être pour ou contre l'accès à l'eau ! Nous sommes tous pour un accès à l'eau le plus simple et le plus qualitatif possible, car nous sommes tous attentifs à ce que nos concitoyens bénéficient d'un cadre de vie respectueux de l'environnement, mais surtout de leur situation sanitaire et sociale. C'est au cœur de la préoccupation de l'accès à l'eau, préoccupation que nous avons tous – dans nos fonctions antérieures ou en tant que législateur – portée et défendue.

Au-delà de ce risque caricatural, votre proposition de loi comporte trois biais qui font que Les Républicains ne la soutiendront pas.

Tout d'abord, avec cette proposition que vous voulez constitutionnelle, vous sortez l'arme atomique ! Or, au sein de la commission des Lois, cela a un sens : on sait bien qu'on ne doit pas toucher à tout bout de champ à la Constitution – même si l'histoire récente ou les idées des uns et des autres peuvent parfois prêter à confusion sur le sujet. C'est un texte fondamental pour l'équilibre des pouvoirs de notre République et la protection des droits individuels. On ne va pas y ajouter l'accès à l'eau le lundi, à l'électricité le mardi ou à internet le mercredi !

Par ailleurs, vous prétendez dans votre propos introductif, monsieur le rapporteur, qu'on va améliorer l'effectivité de l'accès à l'eau en modifiant la Constitution. Précisément non ! La Constitution n'est pas un texte opérationnel : elle encadre les mesures qui sont destinées à l'être. Il y a donc une erreur sur le moyen que vous préconisez pour porter cette idée. Par ailleurs, et Mme Kamowski l'a démontré, vous voulez réaffirmer un droit qui existe déjà – je ne reprendrai pas ici les textes déjà cités.

Enfin, au-delà de l'affirmation d'un accès à l'eau, vous entendez organiser dans la Constitution le moyen de cet accès. Encore une fois, en tant que membres de la commission

des Lois, nous devons particulièrement veiller à la cohérence de la doctrine juridique. Instaurer dans un même texte à la fois une obligation de moyens et une obligation de résultat tout en créant un droit constitutionnel, cela fait un peu beaucoup ! C'est surtout tout à fait incohérent au regard de l'organisation de la hiérarchie des normes dans un État de droit.

Selon vous, l'unicité de l'organisation de la distribution de l'eau serait plus favorable à l'usager. Je ne le crois pas. Ainsi, dans ma communauté de communes, deux modes de gestion coexistent, une régie et une délégation de service public, et l'un complète l'autre. Pour autant, la confiance n'exclut pas le contrôle. Nous pouvons nous retrouver sur ce constat : la délégation d'un service public à un partenaire privé sans contrôle par l'opérateur public entraîne parfois des dérives. Certains territoires l'ont appris à leurs dépens et ont ensuite corrigé le tir. Quant à la question d'une tarification progressive, nous pouvons introduire le débat, mais ce texte n'est pas le bon vecteur.

**M. Stéphane Peu.** Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) approuvera cette proposition de loi pour au moins trois raisons.

Première raison : si notre pays est parfois en avance sur certains sujets, il est plutôt en retard en ce domaine, qu'il s'agisse de l'inscription de ce droit fondamental dans la Constitution, de gestion ou d'inégalité d'accès. Le poids de l'eau est six fois plus lourd dans le budget d'un ménage modeste que dans celui d'un ménage aisé, sachant que les inégalités tarifaires peuvent aussi être très élevées d'un territoire à l'autre, ainsi que l'a rappelé le rapporteur. L'accès à l'eau est un droit fondamental qui n'est pas encore consacré en droit interne, alors qu'il l'est dans le droit international. À cet égard, cette proposition de loi est donc salubre.

Deuxième raison : ce texte propose que notre pays opte progressivement pour une gestion publique de l'eau et que l'on mette peu à peu un terme aux gestions déléguées, ce qui nous semble être une excellente chose. C'est un texte raisonnable en ce sens qu'il ne propose pas d'opérer ce changement de manière radicale. En dépit des contrôles des délégations publiques, l'eau est une grande source de profit pour certaines multinationales. S'agissant d'une ressource vitale pour nos concitoyens, on peut considérer que son exploitation ne devrait pas donner lieu à des profits. L'eau est un bien de première nécessité, comme la santé ou l'éducation.

Troisième raison : nous sommes favorables à la tarification progressive proposée. Contrairement à ce qu'affirment certains orateurs, il ne s'agit pas de déresponsabiliser par la gratuité. D'une manière générale, la gratuité déresponsabilise-t-elle ? C'est un autre débat. En l'occurrence, il s'agit de distinguer le nécessaire de l'accessoire dans la consommation d'eau d'une personne, et d'appliquer des tarifs progressifs. Les smicards de Saint-Denis, qui n'ont pas de piscine à remplir, seront très contents d'avoir un tarif progressif.

**M. Jean-Hugues Ratenon.** En premier lieu, je voudrais saluer le travail de Bastien Lachaud, notre rapporteur. Mon intervention sera brève car mon collègue du groupe GDR a très bien résumé et défendu l'esprit de ce texte.

À mes collègues qui s'opposent à ce texte, je dirai qu'il ne faut pas avoir peur d'avoir du cœur. Même si je comprends vos arguments, n'oubliez pas que des centaines de milliers – voire des millions – de personnes ont du mal à avoir accès à l'eau dans la société française. C'est une réalité. En tant qu'élu de La Réunion, je remercie notre rapporteur d'avoir insisté sur la situation des outre-mer où 40 % à 50 % de la population de certains territoires vit

sous le seuil de pauvreté. Pour ces populations, il s'agit d'une réalité que l'on n'a pas le droit de nier. La difficulté ou le manque total d'accès à l'eau provoque beaucoup de souffrances et des problèmes d'éducation, de santé, de cohésion familiale.

Notre texte consiste à inscrire le droit à l'eau dans la Constitution. L'eau c'est la vie. Il faut consolider ce droit afin de protéger tous les citoyens et de créer les conditions pour que chacun d'eux vive dans la dignité. C'est une proposition de cœur et il ne faut pas avoir peur d'avoir du cœur.

**Mme Hélène Zannier.** Tous les arguments juridiques ont déjà été soulevés. Il a ainsi été rappelé que les communes qui le souhaitent peuvent mettre en place une gratuité du premier mètre cube et que l'accès à l'eau est déjà garanti.

En ce qui me concerne, je voulais vous faire part d'une petite incompréhension. Si j'ai bien compris, vous allez demander aux collectivités territoriales d'installer des fontaines et des douches plus ou moins gratuites, en régie directe. Or voici ce qu'on peut lire dans l'exposé des motifs de l'amendement CL33 que vous avez déposé sur la proposition de loi relative au transfert de compétences en matière d'eau et d'assainissement, que nous avons examinée ce matin : *« Nous estimons que les communes sont souvent les mieux à même de connaître les intérêts objectifs de leur territoire, notamment en ce qui concerne un service public aussi fondamental que celui de l'eau qu'elles exercent depuis au moins 1790. Elles doivent pouvoir décider librement de transférer ou non cette compétence, d'organiser leur service de public de l'eau et de l'assainissement là où elles l'estiment le plus pertinent. Nous maintenons notre position exprimée le 4 octobre 2017 en commission et le 12 octobre 2017 en séance publique. »*

Peut-être ai-je mal compris mais je ne vois pas comment articuler ces deux positions qui me paraissent un peu différentes.

**Mme Danièle Obono.** Je voulais répondre à quelques points soulevés par différents collègues. Tout d'abord, je voudrais rassurer notre collègue du groupe Les Républicains : nous prenons cette question au sérieux et nous ne cherchons pas à caricaturer telle ou telle position. Notre mouvement défend depuis très longtemps le droit à l'eau qui fait partie des trois ou quatre sujets – avec la règle verte, le droit de disposer de son corps et l'avortement – que nous souhaitons constitutionnaliser. Je vous renvoie au programme de La France Insoumise. Ces sujets sont peu nombreux et choisis très sérieusement. Nous pensons que la Constitution, la loi fondamentale, doit les entériner.

L'eau est un bien commun et un élément fondamental dans le débat sur la transition écologique. En réponse à notre collègue Erwan Balanant, je dirais que la prise de conscience de l'importance de l'eau et de sa gestion est l'un des ressorts de la transition écologique. Dans nos propositions, nous avons ainsi développé une vision globale, une planification permettant d'assurer un égal accès de tous les citoyens à cette ressource, de réguler, d'éviter les disparités et de rationaliser certaines procédures.

Nous prenons cette question au sérieux. Nous prenons aussi au sérieux le travail de la commission des Lois qui est chargée des lois constitutionnelles. Nous pensons qu'il est important d'aborder le débat de cette manière car la Constitution a aussi une valeur performative : elle dessine les grandes lignes de nos objectifs. Il ne s'agit pas de prendre des postures ou d'afficher une forme de supériorité. Nous prenons au sérieux le travail du Parlement et nous voulons affirmer nos intentions politiques. Nous pourrions parler de la

Constitution actuelle et de ce qu'il faudrait faire pour aller vers une Constituante et une VI<sup>e</sup> République. C'est autre chose. En l'état actuel des institutions, nous prenons au sérieux ce travail.

Notre rapporteur répondra aux différents orateurs mais je voudrais m'adresser à notre collègue Catherine Kamowski. Non, nous ne sous-estimons pas la question de l'énergie. Nous la prenons tellement au sérieux que nous avons développé un livret résumant nos argumentaires et nos propositions sur l'énergie vue comme un bien commun. Le droit à l'eau est un point qui s'articule dans une vision globale. Vous aurez l'occasion de nous entendre aborder les autres points lors de prochains débats. N'en doutez pas.

**M. le rapporteur.** Monsieur Schellenberger, je peux vous répondre sur le choix de l'appareil législatif. Comme nous ne modifions pas la Constitution, je ne vois pas en quoi nous interférons sur sa lisibilité. Nous modifions le bloc de constitutionnalité dont c'est l'utilité, ce n'est pas à vous que je vais l'apprendre : votre famille politique a procédé de cette manière pour créer la Charte de l'environnement en 2005.

Comme l'a expliqué Mme Kamowski, nous devons éviter de nous heurter à l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités. Le monopole public sur l'eau, qu'il soit géré par l'État ou par des régies locales, est clairement assumé. Rappelons que le système de régie est largement majoritaire puisqu'il concerne plus de 24 000 communes du pays et que les grands opérateurs sont présents dans les zones les plus rentables et les plus urbanisées.

Monsieur Balanant, vous vous inquiétez du gaspillage. Je tiens à vous rappeler que ce sont les entreprises les plus consommatrices d'eau qui paient le mètre cube d'eau au tarif le moins élevé. La législation actuelle organise le gaspillage car l'eau coûte très peu cher quand on en utilise beaucoup. La gratuité d'une petite portion de la consommation implique une tarification progressive pour les autres mètres cubes. Cette tarification compense largement la gratuité et répond donc à votre préoccupation.

Pourtant, la gratuité est un élément central dans l'accès à l'eau. Au prix du mètre cube d'eau, que vous avez indiqué, il faut rajouter le coût du compteur. Le droit à l'accès à l'eau a un coût fixe qui frappe principalement les petits consommateurs. Ce sont eux qui paient le mètre cube d'eau au prix moyen le plus élevé car il faut y intégrer le coût fixe. La gratuité répond à une urgence sociale, aux besoins des plus faibles d'entre nous, de ceux qui consomment le moins. La tarification progressive va donc être une incitation à faire un bon usage de l'eau et à lutter contre le mésusage, ce qui devrait vous rassurer.

Le droit à l'eau existe déjà en France, dites-vous, madame Kamowski. La loi « Brottes » n'était pas appliquée. Elle l'est de plus en plus parce que les associations, qui se mobilisent en faveur du droit à l'eau, se mettent à traîner les grands opérateurs en justice : plus de 2 500 poursuites judiciaires ont été initiées. Il faut toutefois souligner que les personnes sans domicile ou vivant dans des logements précaires restent à l'écart de l'application de ce texte et n'ont absolument aucun accès à l'eau. Je pense à la personne, aperçue ce matin, qui se lavait les cheveux à un robinet destiné au nettoyage du métro... Si cette personne avait un accès à l'eau lui garantissant la dignité, elle ne se laverait pas les cheveux sur les quais du métro. Non, l'accès à l'eau n'est toujours pas garanti dans notre pays.

S'agissant de la gratuité, plusieurs d'entre vous ont expliqué que les opérateurs – notamment les régies – pouvaient mettre en place une gratuité sur les premiers mètres cubes

d'eau. En réalité, une jurisprudence de la Cour de cassation interdit ce genre de tarification sociale que certaines communes pratiquaient depuis 1930. La Cour de cassation a jugé que ce n'était pas cohérent avec la loi qui prévoit que l'eau a un coût fixe. Tous les contrats, y compris ceux qui dataient de 1930, ont été revus. La gratuité n'est plus possible. Or elle est la condition *sine qua non* de l'exercice du droit d'accès. C'est une nécessité absolue pour garantir ce droit fondamental.

*La Commission en vient à l'examen de l'article unique.*

**Article unique** (art. 2-1 [nouveau] de la Charte de l'environnement) :  
*Constitutionnalisation du droit à l'eau*

*La Commission examine l'amendement CL2 de M. Jean-Louis Masson.*

**M. Raphaël Schellenberger.** J'ai défendu cet amendement pendant la discussion générale.

**M. le rapporteur.** Vous proposez de supprimer l'article unique de cette proposition de loi, autrement dit de rejeter l'ensemble du texte.

Vous faites valoir, premièrement, que la Constitution a une portée générale et que ce dispositif pourrait la dénaturer. C'est bien pour cela que nous avons choisi d'introduire le droit à l'eau dans la Charte de l'environnement, c'est-à-dire de l'adosser à la Constitution et non de l'y insérer. C'est votre famille politique, je le répète, qui a ajouté cette Charte au bloc de constitutionnalité.

Deuxièmement, vous affirmez que le droit à l'eau serait déjà protégé dans le cadre du droit à un logement décent, tiré du principe de sauvegarde de la dignité humaine. Ce n'est pas exact. L'accès à un logement décent est un simple objectif à valeur constitutionnelle ; il ne crée pas directement de droits subjectifs pour les particuliers et il suppose l'intervention du législateur en vue de préciser les modalités de sa mise en œuvre. Cette intervention doit elle-même tenir compte d'autres règles constitutionnelles.

Troisièmement, vous estimez que ce droit à l'eau relèverait de la loi ordinaire. En fait, il serait alors impossible d'imposer la gratuité des premiers mètres cubes d'eau et la gestion publique de la distribution d'eau potable sans se voir opposer l'article 14 de la Constitution, la liberté contractuelle ou encore la libre administration des collectivités.

Pour ces raisons, j'émets un avis défavorable à cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article unique.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La Commission ayant rejeté l'article unique de cette proposition de loi, le texte dans son ensemble est rejeté. Il sera examiné le 1<sup>er</sup> février en séance.

\*

\* \*

*La Commission procède à un échange de vue sur les visites de commissariats et gendarmeries opérées par certains de ses membres le lundi 22 janvier 2018.*

*Ce point ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :*

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5452156\\_5a68a464699ee.commission-des-lois--recepisse-de-controle-d-identite-suite--acces-a-l-eau--visites-de-commissa-24-janvier-2018](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5452156_5a68a464699ee.commission-des-lois--recepisse-de-controle-d-identite-suite--acces-a-l-eau--visites-de-commissa-24-janvier-2018)

\*

\* \*

*La Commission examine le rapport de la mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants (MM. Éric Poulliat et Robin Reda, co-rapporteurs).*

*Ce point ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :*

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5452156\\_5a68a464699ee.commission-des-lois--recepisse-de-controle-d-identite-suite--acces-a-l-eau--visites-de-commissa-24-janvier-2018](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5452156_5a68a464699ee.commission-des-lois--recepisse-de-controle-d-identite-suite--acces-a-l-eau--visites-de-commissa-24-janvier-2018)

*La réunion s'achève à 20 heures 15.*

—ΦπΦπ—

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Coquerel, Mme Coralie Dubost, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Bastien Lachaud, M. Jean-Louis Masson, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Aurélien Pradié, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, M. Fabien Matras, M. François de Rugy, Mme Maina Sage

*Assistaient également à la réunion.* - M. Éric Bothorel, Mme Constance Le Grip, Mme Danièle Obono, M. Jean-Hugues Ratenon