



N° 1841

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2025.

PROPOSITION DE LOI

*visant à encadrer le recours aux contrôles d'identité pour renforcer
l'efficacité de l'action de la police et améliorer les relations entre la police et
la population,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Paul CHRISTOPHLE, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. François RUFFIN, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, Mme Marie-José ALLEMAND, M. Mickaël BOULOUX, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Denis FÉGNÉ, M. Emmanuel GRÉGOIRE, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Marietta KARAMANLI, M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, M. Pierre PRIBETICH, Mme Sandrine RUNEL, M. Hervé SAULIGNAC, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les contrôles d'identité sont devenus un acte central dans les pratiques de la police et de la gendarmerie. En l'absence de données statistiques officielles, la Cour des comptes évalue à 47 millions le nombre de contrôles d'identité menés chaque année par la police et la gendarmerie, dont 32 millions sur la voie publique.

Ces contrôles d'identité sont encadrés par le code de procédure pénale, qui détermine à ses articles 78-2 et 78-2-2 le cadre juridique qui leur est applicable.

On en distingue quatre types :

1. Les contrôles dits « judiciaires » ont vocation à rechercher et poursuivre les auteurs d'une infraction. Dans ce cadre, toute personne peut ainsi être invitée à justifier de son identité s'il existe contre elle une raison plausible de soupçonner :

- qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;
- qu'elle se préparait à commettre un crime ou un délit ;
- qu'elle est susceptible de fournir des renseignements sur un crime ou un délit ;
- qu'elle a violé ses obligations ou interdictions liées à un contrôle judiciaire, une mesure d'assignation à résidence, une peine ou une mesure suivie par le juge de l'application des peines ;
- qu'elle est recherchée sur ordre d'un juge.

2. Les contrôles d'identité « requis ». Les forces de l'ordre procèdent à ces contrôles sur réquisition du procureur de la République, en des lieux et pour une période de temps déterminés. Dans la pratique, la réquisition du procureur fait souvent suite à une demande formulée par les forces de l'ordre.

3. Les contrôles dits « administratifs » sont préventifs et n'ont pas pour objet de poursuivre une infraction. Ces contrôles peuvent être menés quel que soit le comportement de la personne, pour prévenir une atteinte à l'ordre public.

4. Les contrôles d'identité dans les zones frontalières. Ils permettent de procéder à des contrôles d'identité dans une zone de 20 kilomètres aux abords des frontières, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international.

En dépit de cet encadrement, les contrôles d'identité font aujourd'hui l'objet de nombreux débats, que ce soit sur la question des contrôles jugés discriminatoires ou sur le peu de résultats qu'ils produisent en termes de sécurité publique.

Dans sa décision n° 454836, *Amnesty International France et autres* du 11 octobre 2023, le Conseil d'État a ainsi reconnu l'existence de pratiques de contrôles d'identité discriminatoires qui ne peuvent être regardées comme se réduisant à des cas isolés. Il a reconnu en outre leur impact dommageable sur les personnes qui y sont exposées. Le 26 juin 2025, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pour la première fois condamné la France pour un contrôle d'identité jugé discriminatoire.

Les bénéfices tirés de ces contrôles apparaissent par ailleurs extrêmement faibles. D'un point de vue pénal, 94 % des contrôles ne connaissent aucune suite. 6 % donnent lieu à une arrestation, sans que celle-ci ne connaisse nécessairement des suites pénales et alors que l'arrestation peut avoir pour motif un comportement résultant du contrôle lui-même (refus d'obtempérer, outrage, rébellion, violence...).

Ainsi, le contrôle d'identité apparaît aujourd'hui peu efficace. Il éloigne les forces de l'ordre de la population, dégrade leurs conditions de travail. Quelle que soit l'intention des agents le mettant en œuvre, il est structurellement porteur d'une défiance à l'égard de la personne contrôlée pour des résultats extrêmement faibles. Ces contrôles et l'absence de suivi et de transparence qui en découlent altèrent la relation de confiance entre la population et les forces de l'ordre et, derrière ces dernières, les institutions publiques qu'elles représentent.

Cette analyse semble partagée par une part non négligeable des forces de sécurité. Selon une étude du Défenseur des Droits publiée le 27 février 2024, deux policiers et gendarmes interrogés sur cinq (39,2 %) jugent les contrôles d'identité « *peu voire pas efficaces* » pour garantir la sécurité d'un territoire. Ce chiffre élevé est le signe d'une perte de sens de cette mission et de son caractère contre-productif pour beaucoup d'agents de la force publique. Le chiffre avancé par la Cour des comptes, à savoir 47

millions de contrôles d'identité réalisés chaque année, montre le caractère extrêmement chronophage de ces actes qui constituent une perte de temps pour les forces de l'ordre.

Dans ce cadre, il apparaît aujourd'hui nécessaire de mieux préciser et encadrer le recours aux contrôles d'identité, tant pour améliorer l'efficacité de l'action de la police, que pour renforcer le lien entre la police et la population. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

L'**article premier** propose trois mesures :

1. En premier lieu, il vise à mieux encadrer les contrôles dits « judiciaires » visant à prévenir une infraction :

– Il précise que ceux-ci ne peuvent être menés que si les soupçons envers la personne contrôlée sont plausibles, objectifs et individualisés.

– Il délimite également les possibilités de contrôles pour les individus soupçonnés de se préparer à commettre un crime ou un délit. Ces contrôles seraient désormais limités aux seuls crimes et délits qui s'apprêtent à être commis de manière manifeste et imminente.

2. L'article premier propose ensuite de renforcer le contrôle du Procureur de la République sur les contrôles d'identité qui requièrent son autorisation (contrôles dits « requis ») :

– Le contrôle a priori des contrôles serait renforcé, en précisant que lorsque la demande émane des forces de police ou de gendarmerie, le procureur ne peut l'accepter qu'à condition que cette demande soit motivée et démontre, à l'aide d'éléments précis et circonstanciés, son utilité. Ceci vise à tirer les conclusions des deux réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017 (paragraphe 23), et ainsi à éviter que les contrôles d'identité sur réquisition du procureur de la République ne débouchent sur des contrôles « généralisés et discrétionnaires ».

– Le contrôle a posteriori serait également renforcé, avec la production d'un rapport annuel pour recenser le nombre et l'étendue des réquisitions, ainsi que des contrôles réalisés sous leur couvert. Ce recensement permettrait une meilleure transparence sur le nombre et l'étendue temporelle et géographique des réquisitions prononcées.

– Enfin, le pouvoir de réquisition du procureur serait étendu aux événements, manifestations ou rassemblements exposés à un risque d'atteinte grave à l'ordre public.

3. Il supprime enfin les contrôles préventifs, qui permettent en l'état actuel de procéder à un contrôle d'identité quel que soit le comportement de la personne, et comportent ainsi un risque important d'arbitraire.

L'**article 2** vise à améliorer l'information du Parlement sur la mise en œuvre des contrôles d'identité. À ce jour, il n'existe en effet aucune donnée statistique fiable et exhaustive concernant les contrôles d'identité, ce qui est anormal s'agissant d'un acte dont la Cour des comptes évalue le nombre à 32 millions par an sur la voie publique. Sans traçabilité, le ministère de l'Intérieur ne peut fournir aucune indication quant au nombre de contrôles d'identité réalisés chaque année, ni sur les conditions de leurs mises en œuvre, ni sur leurs effets, que ce soit en termes de lutte contre la délinquance ou à l'inverse en termes de discriminations.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 78-2 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après le mot : « plausibles », sont insérés les mots : « , objectives et individualisées » ;
- ③ 2° Au troisième alinéa, après le mot : « prépare », sont insérés les mots : « manifestement et de manière imminente » ;
- ④ 3° Le septième alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ a) À la première phrase, après le mot : « précise », sont insérés les mots : « ou pour assurer la sécurité d'un événement, d'une manifestation ou d'un rassemblement exposé à un risque d'atteinte grave à l'ordre public à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation » ;
- ⑥ b) Après la même première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'elles font suite à une demande des forces de police ou de gendarmerie, ces réquisitions ne peuvent être prises par le procureur de la République que si cette demande est motivée et démontre, au regard d'éléments précis et circonstanciés, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir aux fins mentionnées à la première phrase du présent alinéa. » ;
- ⑦ c) Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Un rapport annuel établi par le ministère de la Justice sur la base des données transmises par les procureurs de la République, indique, pour chaque ressort, le nombre de réquisitions prononcées et refusées, les périmètres retenus, les périodes de temps déterminées, les infractions poursuivies, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un contrôle d'identité sur ce fondement et les motifs ayant justifié ce contrôle. Ce rapport est rendu public et ses données sont rendues accessibles dans un format ouvert et librement utilisable. » ;
- ⑧ 4° Le huitième alinéa est supprimé.

Article 2

Le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport visant à évaluer la mise en œuvre des contrôles d'identité par les forces de sécurité. Ce rapport précise, par département, le nombre de contrôles effectués dans l'année, le nombre de personnes contrôlées et la récurrence

de ces contrôles via le contrôle du nombre de passages au fichier des personnes recherchées.