



N° 3306

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2020.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'instauration d'un récépissé dans le cadre  
d'un contrôle d'identité,*

(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 Mesdames et Messieurs

Éric COQUEREL, Danièle OBONO, Jean-Luc MÉLENCHON, Mathilde PANOT, Sabine RUBIN, Clémentine AUTAIN, Ugo BERNALICIS, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Loïc PRUD'HOMME, Michel LARIVE, Bénédicte TAURINE, Jean-Hugues RATENON, Muriel RESSIGUIER, Adrien QUATENNENS, François RUFFIN, Bastien LACHAUD, Gabriel SERVILLE, Jean-Michel CLÉMENT, Marie-George BUFFET, Elsa FAUCILLON, Régis JUANICO, Maina SAGE, André CHASSAIGNE, M'jid EL GUERRAB, Sébastien NADOT, François-Michel LAMBERT,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de loi ambitionne de renouveler les rapports police-population et de renforcer la confiance accordée par les Français envers les fonctionnaires, agents de la police nationale et gardiens de la paix en luttant contre les contrôles d'identités discriminatoires et abusifs, ce par l'instauration d'un récépissé de contrôle d'identité.

Elle répond à un besoin d'égalité républicaine : malgré le manque de données statistiques concernant l'application des contrôles d'identité par la police nationale, de nombreuses études ont démontré le caractère discriminatoire des contrôles d'identité effectués en France. Ainsi, celle menée par le CNRS et Open Society Justice en 2009 aux abords de plusieurs gares parisiennes a établi 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 8 par rapport aux individus perçus comme « blancs ».

Or les citoyens qui subissent cette procédure de manière répétée et souvent « humiliante », selon les mots du rapport d'Human Rights Watch de janvier 2012, intègrent une défiance vis-à-vis des « forces de l'ordre ». Un sondage OpinionWay publié en mai 2014 précise que si 78 % des personnes interrogées disent « avoir confiance en la police et la gendarmerie », ce pourcentage chute à 43 % pour les individus qui ont le sentiment d'avoir été contrôlés pour des raisons discriminatoires. Cette intériorisation apparaît d'autant plus forte que les contrôles se font de manière massive et sont encore plus élevés chez les mineurs : une enquête de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies portant sur un échantillon de 50 000 jeunes affirme que 28 % des jeunes de 17-18 ans avaient été contrôlés au cours des douze mois précédents. Parmi les contrôlés, 31 % l'avaient été plus de trois fois dans l'année. C'est aussi l'aveu même du Président de la République, M. Emmanuel Macron, qui a déclaré durant la campagne présidentielle le 2 mars 2017 : « *Nous avons beaucoup trop de contrôles d'identité, avec de la vraie discrimination* ».

Le présent enjeu est de sortir de cette tendance afin de ne plus faire du contrôle d'identité une procédure systématique et banalisée. Cette tendance a été par ailleurs dénoncée par le Défenseur des droits en janvier dernier : son enquête montre que les jeunes hommes entre 18 et 25 ans perçus comme noirs ou arabes connaissent une probabilité vingt fois plus élevée

que le reste de la population de subir un contrôle. D'autre part, la Cour de cassation a jugé le 9 novembre 2016 que les contrôles discriminatoires constituent une faute lourde commise par l'État. Cet arrêt a dégagé le principe que le régime de preuve de la non-discrimination s'applique aux activités policières.

Dans son rapport daté du 22 juin 2020, le Défenseur des droits démontre que le problème s'aggrave. Il insiste ainsi sur le fait qu'une partie de la population est « *surexposée aux contrôles policiers et à des relations dégradées avec les forces de l'ordre* ». C'est ainsi que, nous rappelle-t-il, « *l'expérience répétée des discriminations et leur nature systémique ont des conséquences délétères et durables sur les parcours individuels, les groupes sociaux concernés et plus largement sur la cohésion de la société française* ».

Or l'absence de procès-verbal, de récépissé ou d'un matériau similaire empêche la preuve ; le Défenseur des droits a pourtant rappelé cette obligation positive de mettre en place des procédures et des pratiques empêchant toute discrimination. Alors ministre de l'intérieur, et au lendemain de manifestations antiracistes massives, Christophe Castaner a salué ce rapport du Défenseur des droits mais a mis en avant les réserves de la CNIL sur la traçabilité des contrôles : nous verrons qu'un dispositif respectueux des libertés publiques est pourtant possible. À l'évidence, l'usage de « caméras piétons » ne garantit pas une traçabilité honnête des contrôles. De nombreux acteurs, comme la plateforme « En finir avec les contrôles au faciès », notent notamment que son action étant à la discrétion du policier, elle n'est pas une garantie. Il en va de même pour le port de matricule, souvent de fait caché ou invisibilisé, en totalité ou en partie.

Les chiffres, s'ils sont éloquents, ne doivent pas cacher les souffrances humaines et sociales provoquées par la systématisation des contrôles d'identité. Celles-ci touchent en premier lieu les personnes contrôlées : le sentiment de ne « pas être à sa place » pointé par de nombreuses associations, mais aussi les humiliations réelles subies durant les palpations portant atteinte à l'intimité, les interrogatoires prolongés, la fouille d'objets personnels en l'absence d'un signe d'infraction. Elles créent une réticence structurelle des individus à coopérer avec les fonctionnaires et agents de police qui empoisonne les rapports police-population à tel point que la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) parle d'un « abcès de fixation des tensions police-population ». Les effectifs de police sont d'ailleurs eux aussi victimes de ce retour de flamme : le stress et la tension permanente, le manque de coopération, le manque de

considération en sont une résultante. Cette situation crée le terreau propice à de nombreux dérapages, comme des comparutions pour « outrage » abusives, des insultes et violences sur les individus contrôlés, mais aussi parfois des violences sur agents. Il participe au malaise souvent tu au sein des effectifs de police. Celui-ci est réel et dramatique : en novembre 2017, ce sont 47 policiers et 16 gendarmes qui ont mis fin à leurs jours. Cette vague brutale de suicides ne tient pas qu'à des raisons personnelles pour les gardiens de la paix, puisqu'il s'agit pour nombre d'entre eux de suicides sur le lieu de travail ou à proximité, avec arme de service.

Cette situation est d'autant plus problématique que les contrôles n'ont à aucun moment prouvé leur efficacité. Outre l'aspect répétitif, bureaucratique, voire ennuyeux et stressant pour les policiers du contrôle à répétition, les mesures réalisées à l'étranger sur le contrôle d'identité, notamment en Espagne et en Grande-Bretagne, indiquent toutes que son efficacité est très marginale. Il s'agit également d'une tâche qui parasite les autres activités des fonctionnaires de la police nationale : le temps passé à contrôler les individus se fait au détriment d'autres missions essentielles.

S'il serait une erreur de réduire les problématiques police-population au seul contrôle au faciès, notre proposition de loi vise à poser de manière constructive des actes concrets qui agissent dans le sens de l'intérêt de tous, citoyens comme policiers. Nous sommes convaincus que c'est par la pratique qu'il est possible de démontrer une autre vision des missions de la police nationale. C'est pourquoi la présente loi propose d'instaurer le récépissé de contrôle d'identité sur le territoire national. De nombreuses villes ont déjà expérimenté le récépissé de contrôle d'identité, enregistrant des résultats positifs. La ville de Fuenlabrada, en Espagne, a par exemple expérimenté cela durant une période de six mois. Au résultat, le nombre de contrôles est passé de 958 contrôles en octobre 2007 à 253 en mars 2008. En parallèle, le taux de succès des contrôles a significativement augmenté, de 6 % en octobre à 17 % en mars, avec un pic de 28 % mi-janvier.

Il est important de souligner que le récépissé de contrôle d'identité ne constitue pas un totem d'immunité pour les individus, qui pourraient le brandir pour éviter des contrôles ultérieurs justifiés. Il vient simplement répondre au besoin d'établir une traçabilité des contrôles, et pour permettre aux citoyens qui s'estiment discriminés de disposer de bases matérielles pour prouver qu'ils sont contrôlés de manière trop répétitive. Les différentes expérimentations du récépissé de contrôle d'identité prouvent par ailleurs que cela ne crée pas de lourdeurs bureaucratiques et constitue une dépense mineure et efficace. En plus de soulager les agents, le

récépissé de contrôle d'identité augmente fortement l'efficacité des contrôles réalisés sur les individus.

Dès lors, le récépissé de contrôle d'identité permet de replacer les missions de la police au cœur du débat parlementaire et de la représentation nationale, c'est-à-dire au cœur de notre société. Il s'agit d'une urgence au regard de la demande, de la part de nos concitoyens, d'une égalité républicaine réelle.

En pratique, la loi prévoit que lors de chaque contrôle d'identité, les agents remplissent un formulaire, dont un volet est remis à la personne contrôlée et un volet est conservé par le service de police. Un numéro unique sera indiqué sur chaque formulaire, afin de faire le lien entre l'exemplaire conservé par la personne contrôlée et celui conservé par l'agent. Ce document doit être conçu de manière à ne pas permettre le fichage des personnes contrôlées ; c'est pourquoi les deux volets ne doivent pas comporter les mêmes informations. Les informations suivantes devront figurer à la fois sur le volet conservé par l'agent et sur celui délivré à la personne contrôlée :

- 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 (pourquoi l'agent a sélectionné cette personne en particulier) et ses suites (aucune, amende, interpellation, avertissement...), des mentions sur d'éventuelles situations plus spécifiques (par exemple le contrôle de personnes en groupe, un incident particulier, etc.) et la pratique éventuelle d'une palpation et sa justification ;

- le code postal du domicile de la personne contrôlée (afin de mieux cerner les cibles du contrôle).

Les informations suivantes apparaîtront uniquement sur le volet remis à la personne contrôlée :

- 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 ou les tribunaux.

Une telle version du formulaire ne risquerait pas de violer les normes sur la protection des données privées ou sensibles, édictées et contrôlées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

À cet effet, cette proposition de loi prévoit :

– **article 1<sup>er</sup>** : de modifier l'article 78-2 du code de procédure pénale, ce afin de préciser qu'un contrôle d'identité ne doit être effectué que pour des raisons « objectives et individualisées », mettant par là-même fin à la marge d'arbitraire qui est contenue dans la formulation actuelle de « raisons plausibles », et qui a directement mené aux graves discriminations précédemment évoquées. Nous avons délibérément choisi de centrer le dispositif sur les conséquences juridiques – nécessité de modifier le code de procédure pénale - directement induites par l'arrêt du 9 novembre 2016 de la Cour de cassation ;

– **article 2** : d'instaurer le récépissé de contrôle d'identité sur le territoire national. Elle donnera lieu à un rapport permettant d'évaluer l'opportunité de ce dispositif sur le territoire national ;

– **article 3** : afin de garantir une uniformité d'application sur tout le territoire de la République, cette proposition de loi précise que son champ d'application concerne la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna ;

– **article 4** : enfin, dans un esprit de bonne administration, la date d'entrée en vigueur de cette proposition de loi est fixée au 1<sup>er</sup> février 2021.

## PROPOSITION DE LOI

### **Article 1<sup>er</sup>**

Au premier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, le mot : « plausibles » est remplacé par les mots : « objectives et individualisées ».

### **Article 2**

- ① Le même article du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, à peine de nullité, à l'établissement d'un document nommé « récépissé de contrôle d'identité », spécifiant le motif du contrôle, le numéro d'identification individuel du fonctionnaire ou de l'agent, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées. Ce dispositif est mis en œuvre dans les conditions prévues à l'alinéa ci-dessous.
- ③ « Le récépissé de contrôle d'identité est mis en œuvre sur l'ensemble du territoire national par l'autorité administrative compétente. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. Cette mesure fait l'objet d'un bilan transmis au Parlement évaluant ce dispositif. »

### **Article 3**

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

### **Article 4**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2021.

**Article 5**

La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.