



10 mai 2016

---

**Avis du Défenseur des droits n°16-12**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné au Sénat par le rapporteur de la proposition de loi n° 257 visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs,

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Le Sénat examinera le 18 mai 2016 la proposition de loi n° 257 visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs. Dans ce cadre, le Défenseur des droits a été invité par le rapporteur de la commission des lois à présenter ses observations sur ce texte.

## I. RAPPEL

Les relations entre les forces de sécurité et la population ont toujours et partout fait débat.

Dès son entrée en fonction à l'été 2011, le Défenseur des droits a reçu de nombreux interlocuteurs, notamment des représentants associatifs. Parmi les sujets évoqués, celui des relations police/population, notamment dans les quartiers populaires, a rapidement émergé. Ces associations ont rappelé que depuis plusieurs années des rapports émanant notamment d'organisations de défense des droits de l'Homme avaient dénoncé le caractère discriminatoire des contrôles d'identité tels qu'ils sont pratiqués en France.

La question a par ailleurs été portée dans le débat public sur le thème de la lutte contre le « contrôle au faciès », expression utilisée par plusieurs associations et employée par les médias.

Ces contrôles d'identité abusifs ou ressentis comme tels sont également dénoncés au motif qu'ils s'accompagnent trop souvent de palpations de sécurité, éprouvées comme humiliantes et attentatoires au respect de l'intimité, ensemble de pratiques qui participent à l'aggravation des tensions entre la police et les populations concernées.

Ces associations ont fait valoir qu'une telle situation pouvait être corrigée en s'inspirant, en particulier, des solutions mises en œuvre par la police du Royaume-Uni et de l'expérimentation conduite par la police locale de Fuenlabrada, ville espagnole de la banlieue madrilène d'environ 200 000 habitants. Dans l'un et l'autre cas, sous des formes distinctes, tout contrôle d'identité génère automatiquement de la part des forces de l'ordre la remise d'un document précisant, entre autres, le motif pour lequel le contrôle a été opéré et permettant d'identifier l'auteur de ce contrôle. Selon les promoteurs de ce dispositif, celui-ci présenterait deux avantages principaux :

- il contribuerait à faire baisser significativement le nombre de contrôles d'identité, en particulier ceux visant les jeunes et les contrôles dits « au faciès » ;
- cette trace écrite permettrait aux personnes contrôlées de saisir l'autorité compétente dès lors qu'elles s'estimeraient victimes de contrôles abusifs.

La thématique des contrôles d'identité apparaît comme l'expression la plus vive d'une défiance qui, dans certains territoires, s'est installée. En France, depuis la fin des années soixante-dix, les contrôles d'identité cristallisent le débat.

De vifs échanges ont précédé l'adoption de la [loi n° 81-82 du 2 février 1981](#) dite « loi sécurité et liberté » qui a institué les contrôles d'identité à caractère purement préventif. Ces discussions ont rebondi régulièrement à l'occasion de la douzaine de textes législatifs qui, depuis lors, ont développé cette procédure.

Trente ans plus tard, le débat persiste. Toutefois, ce n'est plus tant la faculté accordée aux forces de l'ordre de réaliser de tels contrôles qui est en cause, mais plus précisément les modalités concrètes d'exécution de ces mêmes contrôles.

C'est pourquoi, au début de l'année 2012, le Défenseur des droits a souhaité étudier les pratiques des pays étrangers citées en exemple, examiner si et comment de telles initiatives pourraient être transposées en France, dans un contexte institutionnel très différent de celui des pays qui les ont mises en œuvre, en vue de présenter au public une analyse éclairée.

Il a chargé son adjointe, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, d'approfondir les recherches et d'aller rencontrer sur place les acteurs dans plusieurs des pays présentés comme des références en la matière.

Il a auditionné les représentants de plusieurs syndicats de police (gardiens de la paix, officiers de police et commissaires de police) et la Direction générale de la gendarmerie.

Les uns et les autres ont manifesté un sentiment d'hostilité à la remise d'un récépissé, interprétant sa mise en place comme une défiance à leur endroit.

Il a, par ailleurs, rencontré plusieurs parlementaires dont Mme Esther BENBASSA, sénatrice du Val-de-Marne et M. Yves POZZO DI BORGO, sénateur de Paris qui, à l'époque avaient déposé chacun une proposition de loi relative aux contrôles d'identité, la première en 2011<sup>1</sup>, le second en 2012<sup>2</sup>.

Enfin, pour compléter son étude, le Défenseur des droits a organisé à Paris un séminaire le 8 octobre 2012 au cours duquel plusieurs représentants étrangers des forces de l'ordre ont pu exposer leurs pratiques aux diverses parties prenantes de ce dossier en France (parlementaires, policiers, gendarmes, magistrats, avocats, associations...).

L'ensemble de ces travaux ont donné lieu à la publication d'un rapport de référence, en octobre 2012, intitulé « Relations police-citoyens et contrôles d'identité »<sup>3</sup>.

Outre une analyse critique des effets des dispositifs de contrôle observés à l'étranger et la présentation comparée des diverses formules de contrôle envisageables, ce rapport préconisait une expérimentation, hypothèse favorablement accueillie par certaines villes mais rejetée par le gouvernement<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 104 relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès, enregistrée à la Présidence du Sénat le 16 novembre 2011 : <http://www.senat.fr/leg/pp11-104.html>

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 53 relative aux contrôles d'identité enregistrée à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2012 : <http://www.senat.fr/leg/pp12-053.pdf>

<sup>3</sup>[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_r\\_20140515\\_police\\_citoyen\\_contr\\_ole\\_identite.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20140515_police_citoyen_contr_ole_identite.pdf)

<sup>4</sup> Il est à noter que, récemment encore, un vœu en ce sens a été voté par le Conseil de Paris en février 2016 : « ... *Considérant le vœu émis et adopté par le Conseil de Paris les 12 et 13 novembre 2012 sur proposition du Conseil Parisien de la Jeunesse et le vœu adopté par le Conseil de Paris les 14 et 15 octobre 2013 sur proposition du groupe Communiste et élu du Parti de Gauche ; (...) Sur proposition de l'exécutif, le Conseil de Paris émet le vœu que ;*

Depuis lors, les propositions de lois sur le même thème se sont multipliées.

Au final entre 2011 et 2016, ce sont en effet pas moins de huit textes d'origine parlementaire qui ont été enregistrés par les bureaux du Sénat (6) et de l'Assemblée nationale (2). Outre les deux précités, on relèvera :

- la proposition de loi n°532 de Mme Buffet du 12 décembre 2012 visant à renforcer les modalités d'exécution des contrôles d'identité : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0532.asp>
- la proposition de loi n° 1527 de M. Jean-Christophe Lagarde du 6 novembre 2013 relative aux contrôles d'identité : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1527.asp>
- la proposition de loi n° 49 de M. Yves Pozzo di Borgo du 13 octobre 2015 relative aux contrôles d'identité : <https://www.senat.fr/leg/pp15-049.html>
- la proposition de loi n° 3258 de M. Candelier du 25 novembre 2015 visant à mettre fin à la pratique des contrôles au faciès par la modification de l'article 78-32 du code de procédure pénale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3268.asp>
- la proposition de loi n° 549 de Mme Benbassa du 25 avril 2016 relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès : <http://www.senat.fr/leg/pp15-549.html>

... cette dernière ayant été déposée postérieurement au présent texte.

L'examen de la présente proposition s'inscrit cependant dans un contexte jurisprudentiel nouveau.

## II. LE DEBAT JUDICIAIRE

Entre temps, le débat s'est porté sur un terrain judiciaire.

En effet, des personnes ayant subi des contrôles d'identité qu'ils estimaient discriminatoires en raison de leurs origines avaient saisi le Tribunal de Grande Instance de Paris afin de voir reconnaître la responsabilité de l'Etat. Les réclamants ont été déboutés en première instance, parce que la preuve d'un comportement discriminatoire de la part des fonctionnaires de police constitutif d'une faute lourde n'était pas rapportée, conformément aux dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

---

*La Ville de Paris se porte candidate à la mise en place sur l'ensemble de son territoire d'une expérimentation de tout dispositif permettant de lutter au mieux contre les contrôles d'identité discriminants : reçu, récépissé, attestation, procès-verbal ;*

*La Ville de Paris organise un « séminaire » de partage de bonnes pratiques réunissant tous les acteurs concernés (forces de l'ordre, associations, élu-e-s) notamment destiné à mieux faire connaître les expériences menées sur le sujet .. »*

Ils ont fait appel des 13 jugements de rejet. Le Défenseur des droits a déposé des observations devant la Cour d'appel de Paris<sup>5</sup> s'inscrivant dans la continuité de son rapport relatif aux relations police/citoyens de 2012. Il n'entendait pas se prononcer sur les faits de chaque espèce mais porter à l'attention de la Cour d'appel les constats qu'il a pu dresser sur le cadre juridique, les garanties existantes et les pratiques en matière de contrôle d'identité, ainsi que sur les exigences du droit européen relatif à la lutte contre les discriminations, en particulier les obligations positives pesant sur l'État, lesquelles sont inhérentes à la protection effective des droits.

Or, le 24 juin 2015, la Cour d'appel de Paris a rendu plusieurs arrêts condamnant l'Etat pour la pratique de contrôles d'identité discriminatoires, et l'absence de garantie offerte par la loi en la matière. Ces arrêts faisaient écho aux observations du Défenseur des droits.

Ce dernier avait en effet rappelé aux autorités juridictionnelles les normes internationales imposant de prendre des mesures concrètes et efficaces pour lutter contre les contrôles d'identité discriminatoires. Les autorités nationales ont en effet l'obligation de mettre en place un régime juridique adéquat, et de prévoir des garanties suffisantes contre le risque de voir les contrôles d'identité échapper à tout contrôle juridictionnel effectif.

Dans ses arrêts du 24 juin, la Cour d'appel a considéré qu'un contrôle d'identité opéré sur des motifs discriminatoires – en particulier la race ou l'origine – constitue une atteinte au principe d'égalité de traitement qui est garanti à tous et toutes et une violation flagrante des droits fondamentaux, qui par là même constitue une faute lourde qui engage la responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

En outre, la législation n'imposant aucune obligation de rédaction de procès-verbal, d'enregistrement ou de récépissé, il y a de fait une absence de traçabilité des contrôles d'identité qui constitue une entrave au contrôle juridictionnel effectif. Dans ces conditions, la cour a estimé que, pour contester utilement un contrôle d'identité susceptible d'être discriminatoire, un aménagement de la charge de la preuve était nécessaire.

En l'espèce, la responsabilité de l'Etat a été retenue en faveur de cinq réclamations où des attestations établissaient une pratique discriminatoire dans le choix des personnes contrôlées en reprenant plusieurs des arguments développés par le Défenseur des droits. L'affaire a été portée devant la Cour de cassation devant laquelle le Défenseur des droits est réintervenue<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/msp-mds-mld-2015-021.pdf>

<sup>6</sup> L'affaire étant pendante, les observations du Défenseur des droits devant la Cour de cassation ne peuvent être rendues publiques. Elles le seront à l'issue du délibéré.

### III. REMARQUES

Les précédents développements restituent le contexte d'ensemble dans lequel la présente proposition de loi s'inscrit.

Il y a lieu cependant pour le Défenseur des droits d'insister sur l'importance d'envisager un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité eu égard, d'une part, à la démultiplication des motifs de contrôle. Il ne s'agit pas tant des mesures d'exception mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence que des mesures qui, prochainement pourront être prises dans le cadre du droit commun, comme la retenue administrative à l'occasion d'un contrôle ou d'une vérification d'identité, ou encore le contrôle administratif des retours sur le territoire national d'une personne ayant effectué un séjour à l'étranger, au sujet desquelles le Défenseur des droits a fait part de ses réserves<sup>7</sup>.

D'autre part, l'extension du champ de l'habilitation à pouvoir procéder à des « contrôles d'identité », voire à des palpations de sécurité, aux agents de sécurité de la SNCF et de la RATP, leur conférant ainsi des pouvoirs proches de ceux détenus par les policiers ou les gendarmes, justifie elle aussi que l'usage de ces prérogatives puisse être traçable. La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 *relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs*, prévoit notamment l'obligation de détenir une pièce d'identité sur soi lors d'un voyage en transports en commun, ainsi que celle de rester à disposition pendant le temps de la vérification d'identité.<sup>8</sup>

Par ailleurs, sur un plan technique, à la lumière des arrêts précités du 24 juin 2015 de la Cour d'appel de Paris, il y a lieu de souligner que ces litiges sont bien de nature civile et non pénale.

Cette précision est ici importante car il ressort du texte de la PPL que celle-ci prévoit qu'« aucun contrôle ne peut être réalisé au motif d'une quelconque discrimination telle que définie par l'article 225-1 du code pénal ».

Il serait donc préférable que le texte renvoie aux critères de discriminations établis par la loi du 27 mai 2008 qui ouvre une voie civile de recours en permettant aux requérants de bénéficier de l'aménagement de la charge de la preuve ainsi que de la possibilité d'invoquer des discriminations directes et indirectes.

---

<sup>7</sup> Avis au Parlement sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale n°16-04 : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/avis-au-parlement/16-04>, et 16-08 : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/avis-au-parlement/16-08>

<sup>8</sup> Avis au Parlement n°15-25 : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/avis-au-parlement/15-25>, et 15-27 : <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/avis-au-parlement/15-27>