

N° 445

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1986.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif aux contrôles et vérifications d'identité.

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Georges Dessaigne, Michel Dreyfus-Schimdt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roland du Luart, Paul Masson, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 154, 208 et T.A. 18.

Sénat : 438 (1985-1986).

Ordre public.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — Evolution de la législation relative aux contrôles d'identité	4
1. — La situation antérieure à la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes	4
2. — Les contrôles d'identité dans la loi du 2 février 1981	5
3. — Le droit actuel : la loi n° 83-466 du 10 juin 1983	7
II. — Motifs et contenu du projet de loi	10
Examen des articles	15
<i>Article premier A</i> (principe des contrôles d'identité)	15
<i>Article premier</i> (contrôle d'identité préventifs)	16
<i>Article premier bis</i> (interpellation des mineurs)	18
<i>Article 2</i> (prise d'empreintes digitales ou de photographies nécessaires à la vérification d'identité)	19
<i>Article 3</i> (sanctions)	21
Tableau comparatif	23
Annexe : Circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation en date du 17 mars 1986	29

Mesdames, Messieurs,

"La recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la mise en oeuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle".

Ainsi s'exprime le Conseil Constitutionnel dans la décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, relative à la conformité à la Constitution de la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. Cette décision fait ainsi référence de la façon la plus nette à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont l'article 2 affirme que "le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression".

Tel est le cadre de réflexion dans lequel doit s'insérer l'examen du projet de loi relatif aux contrôles et vérifications d'identité, adopté par l'Assemblée nationale le 3 juillet 1986 et aujourd'hui soumis à votre assemblée. L'objet de ce texte est clair : **il s'agit, dans le strict respect des principes de constitutionnalité et de légalité, de renforcer -ainsi que le souligne le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, "l'état de droit dans un domaine étroitement lié à l'exercice des libertés, en mettant fin à l'imprécision des règles en vigueur"**. Ni le législateur, ni les citoyens de bonne foi, ni a fortiori ceux auxquels il incombe de l'appliquer, ne peuvent, en effet, se satisfaire, pour des raisons à la fois pratiques et théoriques, du texte actuel relatif aux contrôles d'identité préventifs et qui résulte de la loi du 10 juin 1983.

I - EVOLUTION DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX CONTROLES D'IDENTITE

Avant de retracer l'évolution de la législation relative aux contrôles d'identité, il importe de rappeler la distinction fondamentale en la matière qui oppose contrôles d'identité judiciaires et contrôles d'identité préventifs. Par contrôles d'identité judiciaires, on entend les contrôles d'identité effectués dans le cadre de recherches judiciaires concomitantes ou postérieures à la commission d'une infraction. Par contrôles d'identité préventifs, on entend ceux qui sont effectués afin de prévenir une atteinte à l'ordre public, antérieurement à la commission d'une infraction. Les premiers relèvent de la police judiciaire et ne sont pas concernés, dans leur principe, par le présent projet de loi ; les seconds relèvent de la police administrative et font, au contraire, l'objet essentiel du projet. Cette distinction, dont la valeur pédagogique subsiste, ne correspond d'ailleurs plus guère à la réalité puisque tous les contrôles d'identité -judiciaires ou préventifs- sont aujourd'hui exercés sous le contrôle des seules autorités judiciaires.

1 - LA SITUATION ANTERIEURE A LA LOI N° 81-82 DU 2 FEVRIER 1981 RENFORCANT LA SECURITE ET PROTEGEANT LA LIBERTE DES PERSONNES

En l'absence de toute législation explicite, la question de la légalité des contrôles d'identité préventifs se trouvait posée (1). La Chambre criminelle de la Cour de Cassation fut ainsi appelée dans le célèbre arrêt FRIEDEL du 5 janvier 1973, à

(1) seule la Gendarmerie était clairement en droit de procéder à ces contrôles en application de l'article 165 du décret du 20 mai 1903 qui dispose "qu'elle s'assure de la personne des étrangers et de tout individu circulant dans l'intérieur de la France sans pièces constatant leur identité, à la charge de les conduire sur le champ devant le maire ou l'adjoint de la commune la plus voisine ; en conséquence, les militaires de tout grade de la gendarmerie se font représenter les pièces constatant leur identité, et nul ne peut en refuser l'exhibition, lorsque l'officier, sous-officier, brigadier ou gendarme qui en fait la demande est revêtu de son uniforme et récline ses qualités. Il est enjoint à la gendarmerie de se comporter, dans l'exécution de ce service, avec politesse, et de ne se permettre aucun acte qui puisse être qualifié de vexation ou d'abus de pouvoir".

préciser les pouvoirs de police administrative en cette matière. Elle décide que "les pouvoirs de police administrative, s'ils permettent, quand des circonstances particulières l'exigent, de procéder à des vérifications d'identité, n'autorisent pas à retenir, fût-ce provisoirement, des personnes qui n'ont commis aucune infraction ou qui ne sont pas soupçonnées d'en avoir commis". Cette phrase est extrêmement riche puisque la Cour de Cassation pose successivement :

- le principe de la légalité des contrôles préventifs d'identité ;

- le principe selon lequel ces contrôles n'autorisent pas à retenir, fût-ce provisoirement, les personnes dont l'identité est contrôlée ;

chacun de ces principes étant assorti de conditions susceptibles d'en faire varier les conséquences :

- ainsi la légalité des contrôles préventifs n'est-elle admise que pour autant que "des circonstances particulières l'exigent" : en l'occurrence, la Cour admet que ces conditions étaient remplies puisqu'il s'agissait d'éviter d'éventuels affrontements préjudiciables à l'ordre public, entre manifestants d'opinions politiques opposées ;

- ainsi le principe du non-maintien à la disposition des forces de police de l'individu dont l'identité est contrôlée ne fait-il pas obstacle à ce maintien si, par exemple, le document d'identité présenté est suspect : dans ce cas en effet, l'opération de police administrative se métamorphose en opération de police judiciaire puisque le caractère suspect du document d'identité laisse présumer que des infractions peuvent avoir été commises.

2 - LA LOI SECURITE ET LIBERTE DU 2 FEVRIER 1981

a) L'article 76 de la loi sécurité et liberté autorise les officiers de police judiciaire et, sur ordre de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints, à inviter toute personne à justifier de son identité "en cas de recherches judiciaires ou pour prévenir une atteinte à l'ordre public notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens". Nul ne peut refuser de déférer à cette invitation. L'identité peut être justifiée par tout moyen".

b) **Le Conseil Constitutionnel** (décision des 19 et 20 janvier 1981) admet la conformité à la Constitution de ce dispositif en "considérant que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la mise en oeuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle ; la gêne que l'application des dispositions de l'alinéa premier précité peut apporter à la liberté d'aller et de venir n'est pas excessive, dès lors que les personnes interpellées peuvent justifier de leur identité "par tout moyen" et que, comme le texte l'exige, les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons motivant l'opération sont en fait réunies".

c) Cette décision est particulièrement intéressante car elle vient préciser la portée de la **décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977** par laquelle le Conseil Constitutionnel avait déclaré non conformes à la Constitution les dispositions de l'article unique de la loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales. Les considérants de cette décision méritent d'être cités puisqu'ils constituent, avec la décision des 19 et 20 janvier 1981, le cadre dans lequel doit se situer toute législation relative aux contrôles d'identité préventifs. Le Conseil, après avoir rappelé que le texte soumis à son examen "a pour objet de donner aux officiers de police judiciaire ou, sur ordre de ceux-ci, aux agents de police judiciaire, le pouvoir de procéder à la visite de tout véhicule ou de son contenu **aux seules conditions que ce véhicule se trouve sur une voie ouverte à la circulation publique et que cette visite ait lieu en la présence du propriétaire ou du conducteur**" estime que "les pouvoirs attribués par cette disposition ... pourraient s'exercer, sans restriction, dans tous les cas, en dehors de la mise en vigueur d'un régime légal de pouvoirs exceptionnels, alors même **qu'aucune infraction n'aura été commise et sans que la loi subordonne ces contrôles à l'existence d'une menace d'atteinte à l'ordre public**. Il conclut par conséquent qu'en raison de l'étendue des pouvoirs, ..., conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels ils seraient susceptibles de donner lieu, ce texte porte atteinte aux principes

essentiels sur lesquels repose la protection de la liberté individuelle".

3 - LE DROIT ACTUEL : LA LOI DU 10 JUIN 1983

a) La loi n° 83-466 du 10 juin 1983 a introduit dans le Code de procédure pénale un article 78-2 selon lequel "l'identité de toute personne peut être contrôlée, dans des lieux déterminés, là où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée", selon les mêmes modalités que pour les contrôles d'identité judiciaire.

b) La portée de cette formulation a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de Cassation du 4 octobre 1984 (arrêt KANDE). Les faits étaient les suivants : le 14 octobre 1983, à 10 heures du matin, M. Kandé était interpellé à la station Stalingrad par des gardiens de la paix agissant sur les instructions de l'officier de police judiciaire chargé du service de protection de la R.A.T.P. A la suite de cette interpellation, il s'avéra que M. Kandé était étranger, démuné d'un titre de séjour régulier et donc susceptible d'expulsion. Cette mesure ayant d'ailleurs été confirmée par la cour d'appel le 21 octobre 1983, M. Kandé fut effectivement expulsé. Il se pourvut toutefois en Cassation, avançant que l'interpellation qui avait permis de révéler sa situation irrégulière étant illégale, l'expulsion était elle-même contraire à la loi. La Cour de Cassation lui donna raison le 4 octobre 1984.

Le point de droit était le suivant : les couloirs du métro constituent-ils à tout moment un "lieu déterminé" "où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée" ?

La Cour d'appel, le 21 octobre 1983, avait estimé que "la fréquence des agressions et des vols à la tire dans l'enceinte du métropolitain et la facilité qu'offrent les couloirs souterrains souvent isolés pour les commettre, laquelle a conduit les autorités à créer les services de surveillance particuliers, justifient le contrôle d'identité de toute personne, en ces lieux où la sécurité des personnes et des biens est immédiatement menacée". La Cour de cassation estime au contraire qu'en se référant "à ce seul motif d'ordre général", sans préciser en quoi la sûreté des personnes et des biens était immédiatement

menacée lors de l'interpellation de M. Kandé, la cour d'appel a violé les dispositions du dernier alinéa de l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

Les conséquences de cet arrêt sont très importantes. Certes, on pourrait estimer que la cassation est prononcée pour défaut de motifs et qu'une rédaction plus habile de l'arrêt de la Cour d'appel ou du procès-verbal d'interpellation aurait permis à la Cour de cassation de confirmer au contraire la décision de la Cour d'appel. Il n'en resterait pas moins -et c'est l'essentiel- que les contrôles d'identité préventifs ne sont plus autorisés sans menace immédiate dans des lieux déterminés, telle l'enceinte du métro. C'est par conséquent - et le paradoxe est notable - **un élément important de la politique de prévention qui disparaît (1)**, -puisque, en pratique, les forces de police sont par là même incitées à attendre que la menace apparaisse immédiate pour intervenir-, ainsi qu'un élément important de la politique de lutte contre l'immigration clandestine.

c) Ce dernier point revêt une importance toute particulière puisque la France abriterait actuellement environ 450 000 étrangers en situation irrégulière. Certes, le décret du 30 juin 1946 dispose que "les étrangers doivent être en mesure de présenter à toute réquisition des agents de l'autorité les documents sous le couvert desquels ils sont autorisés à séjourner en France" : on voit mal après l'arrêt Kandé comment les agents de l'autorité pourront vérifier la situation de personnes dont ils ne peuvent vérifier l'identité !...

Deux arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation, rendus le 25 avril 1985, démontrent à l'évidence que la police est, dans le cadre de la loi du 10 juin 1983, pratiquement démunie de tout moyen réglementaire à cet égard puisque le contrôle d'identité préventif n'est pas possible et que les agents de l'autorité n'ont la faculté de requérir la présentation des documents à raison desquels le séjour en France est régulier que "**lorsque des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même**

(1) S'exprimant devant le Sénat le 7 avril 1983 (J.O.-p.114). M. Gaston Defferre, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation déclarait : "le contrôle d'identité permet à la police de mener à bien son action préventive... L'action préventive de la police peut être une des plus efficaces et des plus utiles et... vouloir l'en priver serait porter atteinte non seulement aux missions dont la police doit être chargée mais aussi à la sécurité d'une façon générale". Le Ministre estimait que la loi du 10 juin 1983 permettait à la police d'assurer cette fonction : la Cour de Cassation a infirmé cette estimation.

de l'intéressé sont de nature à faire apparaître celui-ci comme un étranger".

Quels peuvent être ces éléments objectifs ? Selon les conclusions de l'avocat général, il s'agit par exemple du fait de circuler dans une voiture immatriculée à l'étranger ou d'apposer des affichettes rédigées uniquement en langue étrangère.

II - MOTIFS ET CONTENU DU PROJET DE LOI

1. Les trois arrêts ci-dessus rappelés de la Cour de Cassation soulignent à l'évidence la **nécessité de définir de façon claire les conditions dans lesquelles peuvent s'exercer les contrôles d'identité préventifs** dont le Conseil Constitutionnel a souligné la nécessité pour donner pleine valeur à certaines des libertés les plus essentielles.

Les conditions de mise en oeuvre de la loi du 10 juin 1983 sont en effet apparues si malaisées à apprécier, que nul et notamment les fonctionnaires de police, n'était plus à même de savoir s'il agissait conformément à la loi ou non. Outre les conséquences pratiques évidentes de cet état de fait -la démobilisation des forces de police et la raréfaction des contrôles d'identité préventifs-, des considérations théoriques et politiques se conjugaient pour réformer la loi du 10 juin 1983 ; un Etat de droit digne de ce nom ne peut en effet se satisfaire du flou juridique existant dans un domaine aussi étroitement lié à l'exercice des libertés publiques. Il est indispensable que tant les citoyens que ceux qui sont chargés de leur protection sachent exactement quels sont en la matière leurs devoirs et leurs pouvoirs. Une circulaire émanant de M. Pierre JOXE et datée du 17 mars 1986 -soit le lendemain des élections législatives qui allaient permettre la constitution du Gouvernement dirigé par M. Jacques CHIRAC- tentait en six pages fort denses de résumer l'état du droit positif : cette circulaire exposait notamment que "si l'article 78-2 prohibe la mise en oeuvre de contrôles d'identité sur de simples passants et sans motif précis, il n'interdit pas, en revanche, les interpellations que justifient des circonstances particulières telles que les menaces et alertes à la bombe,... les manifestations et réunions publiques... Il peut en être de même à proximité des stades où se déroulent d'importantes manifestations sportives". "Enfin", -poursuivait cette circulaire, remettant ainsi en cause les attendus de l'arrêt Kandé précité- "des contrôles d'identité peuvent, le cas échéant, être déclenchés dans les lieux (qu'il s'agisse d'une station de métro, d'une gare, d'une place, d'une rue, voire même d'un quartier) où la multiplication et la proximité dans le temps d'actes de délinquances sont autant de signes qui extériorisent un danger et, en ce sens, constituent une menace immédiate qui

règne dans le lieu considéré"... Bref, dès lors qu'il s'agit de prévenir une atteinte à l'ordre public, atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, il serait selon cette circulaire possible de recourir à des contrôles d'identité préventifs... C'est bien ce que propose le projet de loi soumis à votre examen, mais il le propose en toute clarté, sous réserve de l'approbation du Parlement, procédé certainement préférable à celui de la circulaire destinée à interpréter un texte obscur.

2. Le contenu du projet de loi est donc simple :

a - Dans sa rédaction d'origine, il ne comportait que trois articles tendant essentiellement à :

- autoriser les contrôles d'identité "pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens" : cette formule est strictement conforme à celle utilisée par le Conseil Constitutionnel dans la décision des 19 et 20 janvier 1981 ainsi qu'à celle utilisée par l'article 76 de la loi sécurité et liberté que le Conseil déclarait précisément par cette décision conforme à la Constitution ;

- faciliter la vérification de l'identité par la prise d'empreintes digitales ou de photographies lorsqu'elle constitue l'unique moyen d'établir l'identité de la personne interpellée ;

- sanctionner le refus de se prêter aux opérations de vérification d'identité.

b - Le texte issu des délibérations de l'Assemblée nationale conserve cette structure mais l'enrichit et la complète sur plusieurs points :

- un article additionnel avant l'article premier pose le principe selon lequel toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité ;

- un article additionnel après l'article premier accroît les garanties du mineur retenu pour vérification d'identité en prévoyant l'information systématique du Procureur de la République dès le début de la rétention ;

- deux amendements soumettent à l'autorisation du Procureur de la République ou du juge d'instruction la prise

d'empreintes digitales ou de photographies nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne interpellée ;

- il est précisé que seul le refus de se prêter à ces opérations de vérification, lorsqu'elles sont autorisées, peut être sanctionné.

3. - L'appréciation du dispositif ainsi réalisé doit s'effectuer selon les axes suivants :

1) Le texte est-il conforme aux principes dégagés par le Conseil Constitutionnel ? Cette première interrogation a bien entendu fait l'objet d'un examen attentif de la part de votre Commission qui a conclu de façon positive : d'une part la nouvelle définition des conditions dans lesquelles peuvent avoir lieu les contrôles d'identité préventifs correspond littéralement aux règles posées par le Conseil ; d'autre part les personnes interpellées peuvent justifier de leur identité par "tout moyen", condition nécessaire également posée par le Conseil Constitutionnel dans la décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981.

On observera également que l'ensemble des opérations de contrôle et de vérification est placé sous le contrôle des autorités judiciaires qui, si elles sont ainsi dotées de missions de prévention des atteintes à l'ordre public qui ressortissent normalement à la police administrative, se trouvent par ces dispositions à même d'assurer également la sauvegarde de la liberté individuelle, mission que leur confie l'article 66 de la Constitution.

2) Le texte constitue-t-il une atteinte aux libertés publiques ? La réponse à la première question permet d'autant mieux de répondre négativement à la seconde que le Conseil Constitutionnel -ainsi que cela a déjà été souligné- a explicitement précisé dans la décision de janvier 1981 que la prévention des atteintes à l'ordre public est nécessaire à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle, telle la liberté d'aller et de venir. Or il est clair qu'existent aujourd'hui, dans certains quartiers ou à certaines heures, et pour de nombreuses catégories de personnes, de véritables couvre-feux de fait. Un Etat de droit ne peut tolérer qu'une liberté aussi essentielle que celle d'aller et

de venir, fondement même de la société, soit ainsi bafouée. Restaurer, par la prévention, cette liberté est un impératif que le projet de loi contribue à prendre en compte.

Quant à la gêne que la nouvelle définition des conditions d'utilisation des contrôles d'identité préventifs serait susceptible d'occasionner, elle n'est certainement pas -ainsi que le soulignait le Conseil Constitutionnel en janvier 1981- "excessive dès lors que les personnes interpellées peuvent justifier de leur identité par tout moyen et que... les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence de raisons motivant l'opération sont ainsi réunies".

3) Le texte accroît-il les pouvoirs de la police au détriment de la justice? La formulation de cette question appellerait, de par son simplisme même, les plus extrêmes réserves si elle n'avait pour seul objet de traduire une interrogation très généralement répandue. La réponse, cette fois encore, est nette : l'ensemble de la procédure est placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire et la distinction police administrative - police judiciaire parfois encore utilisée pour distinguer contrôles d'identité préventifs et contrôles d'identité judiciaires n'est qu'une facilité terminologique qui ne correspond aucunement à la réalité juridique des autorités concernées.

4) Le texte place-t-il la France dans une situation exceptionnelle par rapport aux autres pays démocratiques ? Bien que la comparaison entre ces pays soit délicate, un certain nombre d'observations permettent de répondre négativement à cette question :

En Italie, selon l'article 651 du code pénal, "quiconque refuse, à la demande des autorités de police, agissant dans l'exercice de leurs fonctions, de donner des indications sur son identité personnelle, ses fonctions ou qualités, est susceptible d'être condamné à une peine de prison n'excédant pas un mois ou à une amende ne dépassant pas 80 000 liras" (400 FF.).

En République fédérale d'Allemagne, toute personne ayant seize ans accomplis est tenue de posséder une carte d'identité (Personalausweis) et de la présenter sur demande à toute autorité habilitée à vérifier son identité.

En Suède, l'établissement, la détention et la présentation en cas de contrôle d'une pièce officielle d'identité ne sont pas obligatoires. Cependant, les autorités de police peuvent toujours exiger d'un citoyen qu'il justifie de son identité en cas de nécessité.

En Grande-Bretagne, la police peut, même en l'absence de tout soupçon d'un délit, demander son identité à tout citoyen circulant sur la voie publique, sous peine d'une amende de 50 à 100 livres.

En Suisse, la législation est de la compétence cantonale : le canton de Genève a ainsi décidé -par référendum- que les fonctionnaires de police ont le droit d'exiger de toute personne qu'elle justifie de son identité.

En Belgique, enfin, l'article premier de l'arrêté royal du 26 janvier 1967 prévoit pour tous les Belges âgés de plus de quinze ans l'obligation, non seulement d'être titulaire, mais également porteur d'une carte d'identité ; celle-ci doit être présentée à toute réquisition de la police, à l'occasion de toute déclaration, de toutes demandes de certificat et, généralement, lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur ; cette obligation est sanctionnée, sans préjudice de l'application des dispositions pénales plus sévères, d'une amende.

* *

*

Votre Commission, considérant que le projet de loi soumis à votre examen non seulement satisfait aux principes dégagés par le Conseil Constitutionnel mais encore contribue à faire progresser l'Etat de droit en définissant de façon claire les conditions dans lesquelles peuvent être exercés les contrôles d'identité préventifs, vous demande d'adopter ce texte sans amendement.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER A

PRINCIPE DES CONTROLES D'IDENTITE

Cet article résulte d'un amendement proposé par la commission des Lois de l'Assemblée nationale et adopté par les députés. Il tend, par une modification de l'article 78-1 du Code de procédure pénale, à poser le principe de la légalité du contrôle de l'identité de toute personne se trouvant sur le territoire national ainsi que l'obligation pour cette personne de se prêter à un contrôle.

Le Sénat, lors de la discussion du projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale avait, le 17 juillet 1985, adopté deux amendements proposés par votre commission des Lois et tendant respectivement à préciser que "toute personne se trouvant sur le territoire national doit être en mesure de justifier de son identité" et que "nul ne peut refuser de se soumettre à un contrôle d'identité". L'article premier A du projet de loi satisfait par conséquent aux souhaits alors exprimés par la majorité du Sénat et précise en même temps que l'ensemble des opérations de contrôle et de vérification d'identité s'effectue sous le contrôle des autorités judiciaires. Votre Commission a adopté cet article sans amendement.

ARTICLE PREMIER

CONTROLES D'IDENTITE PREVENTIFS

Cet article constitue l'élément essentiel de la réforme proposée par le projet de loi. Il comprend deux alinéas, le premier définissant les conditions dans lesquelles pourront désormais s'effectuer les contrôles d'identité preventifs, le second déterminant les contraintes auxquelles doit obéir tout étranger se trouvant sur le sol national.

1. Les contrôles d'identité preventifs seront désormais autorisés "pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens". Cette rédaction est strictement identique à celle utilisée par la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et déclarée conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981.

Il est également précisé dans cet article que les contrôles d'identité preventifs seront effectués "selon les mêmes modalités" que les contrôles d'identité judiciaires, et donc que l'identité pourra être justifiée "par tout moyen" : cet élément est fondamental puisque le Conseil Constitutionnel, dans la décision précitée, a pris soin de considérer que "la gêne que l'application des dispositions de l'alinéa premier précité peut apporter à la liberté d'aller et de venir n'est pas assurée, dès lors que les personnes interpellées peuvent justifier de leur identité "par tout moyen"."

Ainsi les deux conditions posées par le Conseil Constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution de toute législation relative aux contrôles d'identité preventifs sont-elles satisfaites par le projet de loi soumis à notre examen.

2. Le second objet de l'article premier est d'inscrire dans la loi les dispositions figurant dans l'article premier du décret n° 46-448 du 18 mars 1946 et dans l'article 2 du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 faisant obligation aux étrangers de présenter, lorsqu'ils en sont requis, les pièces ou documents sous le couvert

desquels ils sont autorisés à séjourner en France. Les difficultés fort bien mises en lumière par la Cour de Cassation dans les deux arrêts du 25 avril 1985 sont ainsi effacées : d'une part l'identité de toute personne se trouvant sur le territoire national peut être contrôlée selon les modalités décrites ci-dessus ; d'autre part, lorsqu'il s'avère que cette personne est de nationalité étrangère, elle doit présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France.

Cette disposition a ainsi pour conséquence d'unifier le régime du contrôle d'identité concernant les Français et les étrangers se trouvant sur le sol national. Ce n'est donc que dans une deuxième phase, lorsque le contrôle d'identité aura révélé la qualité d'étranger de la personne interpellée que celle-ci devra présenter les documents sous le couverts desquels elle est autorisée à séjourner en France.

Votre Commission a adopté cet article sans amendement.

ARTICLE PREMIER BIS

INTERPELLATION DE MINEURS

Dans sa rédaction actuelle, le deuxième alinéa de l'article 78-3 du Code de procédure pénale prévoit que le mineur de 18 ans retenu aux fins de vérification de son identité doit être assisté de son représentant légal, le Procureur de la République étant, à défaut, obligatoirement informé dès le début de la rétention.

L'article premier bis, introduit dans le projet de loi sur initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a pour objet et pour effet de permettre l'information du Procureur de la République en toute hypothèse, dès le début de la rétention, que le représentant légal du mineur soit ou non présent. Il est par ailleurs précisé que ce dernier doit assister le mineur, "sauf impossibilité".

Lors de la discussion de cet article à l'Assemblée nationale, M. Bernard DEROSIER, membre du groupe socialiste, a estimé que son contenu allait "dans le sens que nous souhaitons : celui du renforcement des garanties".

Votre Commission a fait sienne cette appréciation et vous demande par conséquent d'adopter cet article sans modification.

ART. 2

PRISE D'EMPREINTES DIGITALES OU DE PHOTOGRAPHIES NECESSAIRES A LA VERIFICATION DE L'IDENTITE

1. Cet article a pour objet d'étendre la possibilité de prise d'empreintes digitales ou de photographies. Actuellement, ces procédés sont en principes interdits sauf lorsque les trois conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- la prise d'empreintes ou de photographies doit être impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne interpellée ;

- elle ne peut être pratiquée que dans le cadre d'une enquête pour crime ou délit flagrant ou d'une enquête préliminaire ou d'une commission rogatoire ou de l'exécution d'un ordre de recherche délivré par une autorité judiciaire.

- elle doit être autorisée par le procureur de la République si la personne a été appelée en application de l'article 62 ou dans le cadre d'une enquête préliminaire. Elle doit être autorisée par le juge d'instruction en cas de délivrance d'une commission rogatoire.

Désormais, ces procédés seraient autorisés lorsque "la personne interpellée maintient son refus de justifier de son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts et -condition cumulative- lorsqu'ils constituent l'unique moyen d'établir l'identité de l'intéressé.

L'innovation par rapport au droit actuel est donc limitée puisque :

- le caractère manifestement inexact du document d'identité produit laisse présumer - selon la formule utilisée par la Cour de Cassation dans l'arrêt Friedel - que des infractions pourraient avoir été commises, élément métamorphosant l'opération de police administrative en opération de police judiciaire ;

- en cas de refus de justification de l'identité, la prise d'empreintes ou de photographies est "impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne

interpellée" puisqu'elle est le seul moyen de l'établir éventuellement.

En revanche, le projet de loi dans sa rédaction d'origine comportait par rapport au droit actuel une lacune importante puisqu'il n'était plus mentionné que les prises d'empreintes ou de photographies devaient avoir été autorisées par le Procureur de la République ou le juge d'instruction. Cette lacune a été comblée en première lecture par l'Assemblée nationale qui a précisé que ces opérations ne pourraient avoir lieu qu'"après autorisation du Procureur de la République ou du juge d'instruction", cette précision résultant d'initiatives convergentes de la commission des Lois, du Gouvernement et de membres du groupe socialistes.

Votre Commission a adopté cet article sans amendement.

ART. 3

SANCTIONS

L'article 3 sanctionne le refus de se prêter aux opérations de vérification d'identité des peines figurant à l'article L. 4 du Code de la route, peines concernant le conducteur d'un véhicule ayant sciemment omis d'obtempérer à une sommation de s'arrêter ou ayant refusé de se soumettre à toutes vérifications prescrites concernant le véhicule ou son conducteur. Les sanctions applicables sont un emprisonnement de dix jours à trois mois et une amende de 500 à 15 000 F. Ainsi sont rétablies les sanctions correctionnelles instituées par la loi du 2 février 1981 puis supprimées par la loi du 10 juin 1983.

L'Assemblée nationale, estimant que l'incrimination prévue par cet article ("refus de se prêter aux opérations de vérification d'identité") était trop vague a tenu à préciser qu'était passible de sanctions le refus de se prêter "aux prises d'empreintes digitales ou de photographies autorisées par le Procureur de la République ou le juge d'instruction".

Par conséquent ces sanctions ne concernent pas le refus de se prêter au contrôle de l'identité mais uniquement le refus de se prêter aux opérations de vérification d'identité lorsque celles-ci répondent aux deux conditions suivantes :

- elles ont été autorisées par le Procureur de la République ou le juge d'instruction ;
- elles constituent l'unique moyen d'établir l'identité d'une personne interpellée qui refuse de justifier de son identité ou fournit des éléments manifestement inexacts.

La Commission a adopté cet article sans amendement.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Code de procédure pénale.			
CHAPITRE III			
Des contrôles d'identité.			
<i>Art. 78-1.</i> — L'application des règles prévues par le présent chapitre est soumise au contrôle des autorités judiciaires mentionnées aux articles 12 et 13.		Article premier A (nouveau).	Article premier A.
<i>Art. 78-2.</i> — Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe un indice faisant présumer :		<i>L'article 78-1 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i>	Conforme.
— qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;		<i>« Toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité effectué dans les conditions et par les autorités de police visées aux articles suivants. »</i>	
— ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;			
— ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;	Article premier.	Article premier.	Article premier.
— ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.	Le deuxième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale est remplacé par les deux alinéas suivants :	Le deuxième ...	Conforme.
L'identité de toute personne peut également être contrôlée selon les mêmes modalités, dans des lieux déterminés, là où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée.	« L'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les mêmes modalités, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens.	... remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :	
	« La personne de nationalité étrangère dont l'identité est contrôlée en application des dispositions du présent article doit être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France. »	« Alinéa sans modification.	
<i>Art. 78-3.</i> — Si l'intéressé refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, il peut, en cas de nécessité, être retenu sur place ou		« Alinéa sans modification.	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code de procédure pénale.</p>			
<p>dans le local de police où il est conduit aux fins de vérification de son identité. Dans tous les cas, il est présenté immédiatement à un officier de police judiciaire qui le met en mesure de fournir par tout moyen les éléments permettant d'établir son identité et qui procède, s'il y a lieu, aux opérations de vérification nécessaires. Il est aussitôt informé par celui-ci de son droit de faire aviser le procureur de la République de la vérification dont il fait l'objet et de prévenir à tout moment sa famille ou toute personne de son choix. Si des circonstances particulières l'exigent, l'officier de police judiciaire prévient lui-même la famille ou la personne choisie.</p>		<p>Article premier bis (nouveau).</p>	<p>Article premier bis.</p>
<p>Lorsqu'il s'agit d'un mineur de dix-huit ans, celui-ci doit être assisté de son représentant légal. A défaut, le procureur de la République doit être obligatoirement informé dès le début de la rétention.</p>		<p>« Le deuxième alinéa de l'article 78-3 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :</p>	<p>Conforme.</p>
<p>La personne qui fait l'objet d'une vérification ne peut être retenue que pendant le temps strictement exigé par l'établissement de son identité. La rétention ne peut excéder quatre heures à compter du contrôle effectué en application de l'article 78-2 et le procureur de la République peut y mettre fin à tout moment.</p>		<p>« Lorsqu'il s'agit d'un mineur de dix-huit ans, le procureur de la République doit être informé dès le début de la rétention. Sauf impossibilité, le mineur doit être assisté de son représentant légal. »</p>	
	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
	<p>Les quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 78-3 du code de procédure pénale sont remplacés par les deux alinéas suivants :</p>	<p>Les quatrième,...</p>	<p>Conforme.</p>
<p>Les opérations de vérification d'identité ne peuvent donner lieu à la prise d'empreintes digitales ou de photographies.</p>	<p>« Si la personne interpellée maintient son refus de justifier de son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts, les opérations de vérification peuvent donner lieu à la prise d'empreintes digitales</p>	<p>... remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	
<p>Il ne peut en être autrement que si les conditions suivantes sont réunies :</p>		<p>« Si...</p>	
		<p>... lieu, après autorisation du procureur</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code de procédure pénale.</p>	<p>de photographies lorsque celle-ci constitue l'unique moyen d'établir l'identité de l'intéressé.</p>	<p>de la République ou du juge d'instruction, à la prise...</p>	
<p>— La prise d'empreintes ou de photographies doit être impérativement nécessaire à l'établissement de l'identité de la personne interpellée.</p> <p>— Elle ne peut être pratiquée que dans le cadre d'une enquête pour crime ou délit flagrant ou d'une enquête préliminaire ou d'une commission rogatoire ou de l'exécution d'un ordre de recherche délivré par une autorité judiciaire.</p>		<p>... intéressé.</p>	
<p>— Elle doit être autorisée par le procureur de la République si la personne a été appelée en application de l'article 62 ou dans le cadre d'une enquête préliminaire. Elle doit être autorisée par le juge d'instruction en cas de délivrance d'une commission rogatoire.</p>			
<p>Elle doit être mentionnée et spécialement motivée dans le procès-verbal prévu au présent article.</p>	<p>« La prise d'empreintes ou de photographies doit être mentionnée et spécialement motivée dans le procès-verbal prévu ci-après. »</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>	
<p>L'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient le contrôle ainsi que la vérification d'identité, et les conditions dans lesquelles la personne a été présentée devant lui, informée de ses droits et mise en mesure de les exercer. Il précise le jour et l'heure à partir desquels le contrôle a été effectué, le jour et l'heure de la fin de la rétention et la durée de celle-ci.</p>			
<p>Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'intéressé. Si ce dernier refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.</p>			
<p>Le procès-verbal est transmis au procureur de la République, copie en ayant été remise à l'intéressé dans le cas prévu par l'alinéa suivant.</p>			
<p>Si elle n'est suivie à l'égard de la personne qui a été retenue d'aucune procédure d'enquête ou d'exécution adressée à l'autorité judiciaire, la vérification d'identité ne peut donner lieu à une mise en mémoire sur fiches et le procès-verbal ainsi</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code de procédure pénale.</p> <p>que toutes les pièces se rapportant à la vérification sont détruits dans un délai de six mois sous le contrôle du procureur de la République.</p> <p>Dans le cas où il y a lieu à procédure d'enquête ou d'exécution adressée à l'autorité judiciaire et assortie du maintien en garde à vue, la personne retenue doit être aussitôt informée de son droit de faire aviser le procureur de la République de la mesure dont elle fait l'objet.</p> <p>Les prescriptions énumérées au présent article sont imposées à peine de nullité.</p> <p><i>Art. 78-4.</i> — La durée de la rétention prévue par l'article précédent s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>L'article 78-5 du code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 78-5.</i> — Seront punis d'un emprisonnement de dix jours à trois mois et d'une amende de 500 à 15.000 F ceux qui auront refusé de se prêter aux opérations de vérification d'identité organisées conformément aux dispositions de l'article 78-3. »</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Alinea sans modification.</p> <p>« <i>Art. 78-5.</i> — Seront... ... refusé de se prêter aux prises d'empreintes digitales ou photographies autorisées par le procureur de la République ou le juge d'instruction, conformément aux dispositions de l'article 78-3. »</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Conforme.</p>

ANNEXE

CIRCULAIRE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION EN DATE DU 17 MARS 1986

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE LA DÉCENTRALISATION
—
DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
—

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
—
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

LIB/7

PARIS, LE 17 mars 1986

CIRCULAIRE N° 86-130

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE LA DÉCENTRALISATION

à

MADAME et MESSIEURS les COMMISSAIRES
de la RÉPUBLIQUE
MONSIEUR le PRÉFET de POLICE

Objet : Les contrôles et vérifications d'identité.

La liberté d'aller et de venir est une liberté fondamentale. Sauf au cours de périodes troublées, le droit de circuler librement sur tout le territoire a toujours été reconnu aux nationaux, sans titre de circulation ou pièce d'identité.

Cette liberté a valeur constitutionnelle.

Cependant les besoins de la sécurité publique, sans laquelle la liberté d'aller et de venir serait un vain mot, exigent que dans certaines circonstances les autorités de police puissent contrôler, voire vérifier de façon approfondie, l'identité d'une personne.

Ce sont ces deux exigences, le principe de la libre circulation et les nécessités de la sécurité publique que vise à concilier la législation actuelle sur les contrôles et vérifications d'identité. Celle-ci résulte de la loi n° 83-466 du 10 juin 1983 qui a introduit dans le code de procédure pénale les articles 78-1 à 78-5 qui constituent le chapitre III nouveau du titre II du livre 1^{er} de ce code.

Cette nouvelle législation ayant donné lieu à des décisions de jurisprudence dans la période récente, il convient d'exposer les règles applicables en ce domaine.

Tel est l'objet de la présente circulaire qui envisage successivement :

- l'insertion de la nouvelle législation dans le droit existant ;
- les opérations de contrôle d'identité (art. 78-2 du C.P.P.) ;
- les opérations de vérifications d'identité (art. 78-3 et 78-4 du C.P.P.) ;
- les vérifications particulières de situation des personnes soumises à des règles spéciales de police.

I — L'INSERTION DE LA NOUVELLE LÉGISLATION DANS LE DROIT EXISTANT

a) La loi précitée du 10 juin 1983 soumet les contrôles et les vérifications d'identité à un régime unique placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire (art. 78-1, alinéa 1^{er}). Elle abroge en effet :

1 - Par son article 40, l'article 8 de la loi du 27 novembre 1943 portant création d'un service de police technique qui prévoyait que toute personne dont il apparaissait nécessaire au cours de recherches judiciaires d'établir ou de vérifier l'identité devait se prêter aux opérations qu'exigeait le but à atteindre ; ce texte trouvait notamment à s'appliquer en matière d'enquête préliminaire ;

2 - Par son article 17, l'article 61 (alinéas 2 et 4) du code de procédure pénale qui offrait aux officiers de police judiciaire et aux agents de police judiciaire énumérés à l'article 20 du code de procédure pénale la possibilité d'établir et de vérifier en tant que de besoin l'identité d'une personne en cas de crime ou de délit flagrant ;

3 - De façon implicite les dispositions des articles 119 (alinéa 5), 165, 166 et 213 (alinéa 2) du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie.

b) Si elle est susceptible de les affecter, la loi nouvelle laisse cependant subsister l'ensemble des règles de police qui prévoient l'obligation, pour certaines catégories de personnes, de justifier d'une qualité, d'un titre ou d'un document particulier en raison soit des risques qu'elles font courir à autrui (articles L. 4 et R. 137 du code de la route relatifs à la vérification des titres de circulation des véhicules, article 374-1 du code rural relatif à la détention du permis de chasser, etc...), soit de leur profession (articles 9 et 21 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970 relatif à l'exercice d'activités ambulantes, article 4 du décret n° 68-786 du 29 août 1968 sur les brocanteurs, article 19 de la loi du 29 juillet 1881 sur le colportage, etc...), soit de leur nationalité (articles 1^{er} du décret n° 46-448 du 18 mars 1946 et 2 du décret n° 46-1574 du 30 juin de la même année faisant obligation aux étrangers de présenter à toute requisition des agents de l'autorité les pièces ou documents sous le couvert desquels ils sont autorisés à résider en France).

II — LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Ce sont les opérations par lesquelles une personne est interpellée et invitée à justifier sur le champ de son identité. Cette notion est distincte de celle de la vérification d'identité qui sera examinée au titre III.

L'article 78-2 du code de procédure pénale réserve l'exercice des contrôles d'identité aux officiers de police judiciaire (O.P.J.) et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, aux agents de police judiciaire mentionnés aux articles 20 (inspecteurs et gendarmes non O.P.J. et enquêteurs de police) et 21-1^o du code de procédure pénale (autres fonctionnaires des services actifs de police nationale) ; les agents de la police municipale, qui sont agents de police judiciaire adjoints en vertu de l'article 21-2^o du code de procédure pénale ne sont donc pas habilités à y procéder.

Aucun formalisme particulier ne régit ces contrôles. La personne interpellée peut, par tout moyen, justifier de son identité, soit en présentant un document officiel revêtu de sa photographie ou toute autre pièce probante, soit en faisant appel au témoignage d'un tiers. Ils ne doivent durer que le temps strictement nécessaire à l'examen de la validité des pièces produites, mais n'excluent pas la consultation des fichiers de police.

Les contrôles d'identité sont cependant de deux sortes, certains se pratiquant en matière de police judiciaire, d'autres dans des situations de police préventive visant à prévenir les atteintes à la sûreté des personnes et des biens.

Les contrôles ayant pour objet de vérifier la régularité de la situation administrative de certaines personnes doivent être distingués des deux types précédents, même s'ils en subissent l'influence juridique ; ils seront examinés plus avant au titre IV.

A - Les contrôles relevant de la police judiciaire

a) Aux termes de l'article 78-2, alinéa 1 du code de procédure pénale l'interpellation d'une personne aux fins de contrôle judiciaire, dont la notion est un peu élargie, peut se faire lorsque un *indice fait présumer* que celle-ci se trouve dans l'un des cas suivants :

1 - *Elle a commis ou tenté de commettre une infraction.* L'infraction commise concerne aussi bien un crime, un délit qu'une contravention. Le fait qu'il soit possible de contrôler l'identité d'une personne qui a commis une contravention constitue une innovation car il n'y avait auparavant aucun moyen juridique de contrôle en ce domaine, hormis dans le cas visé à l'article L.4 du code de la route.

2 - *Elle se prépare à commettre un crime ou un délit.* Cette hypothèse a pour effet de rendre le contrôle d'identité possible lors de la phase des actes préparatoires que la jurisprudence distingue de ceux formant le commencement d'exécution constitutif de la tentative punissable.

Les actes préparatoires sont ceux qui, marqués par l'équivoque, laissent un doute sur l'intention de l'auteur. S'ils échappent à la répression, faute de constituer un commencement d'exécution qui, en tant que tel, ne peut que tendre vers l'infraction, ils justifient néanmoins l'interpellation et le contrôle d'identité. Il en va ainsi, à titre d'exemple, de l'individu qui, la nuit, rôde autour d'une voiture en stationnement ou de celui qui est surpris en train d'escalader le mur d'une maison etc...

3 - *Elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit.* Cette hypothèse exclut la contravention, mais dépasse les possibilités de contrôle de l'ancien article 61, alinéa 2, du code de procédure pénale qui n'était applicable qu'en cas de flagrant délit. Désormais, le contrôle d'identité est possible quel que soit le cadre juridique de l'enquête judiciaire : enquête préliminaire, flagrant délit ou exécution d'une commission rogatoire.

4 - *Elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.* Les recherches de l'espèce sont celles ordonnées par le parquet (mandat de comparution et d'amener des articles 62 et 70 du C.P.P.) les juridictions d'instruction (mandats d'amener, d'arrêter ou de dépôt — qui vaut mandat d'arrêt en cas de fuite — tels que définis à l'article 122 du C.P.P.) ou les juridictions de jugement (mandats d'amener de l'article 310 du C.P.P., jugement de condamnation, etc.).

Les recherches ordonnées par les officiers de police judiciaire au cours de leurs enquêtes à l'égard des personnes soupçonnées d'infraction ou susceptibles de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cours permettent elles aussi de procéder à ces contrôles, mais au titre des hypothèses visées ci-dessus en 1 et 3.

b) Ces divers cas de présomption doivent, cependant, être révélés par un « indice ». La nature de celui-ci n'étant pas aisée à définir, quelques développements doivent y être consacrés.

Il convient tout d'abord de noter que si la formule de l'article 78-2 alinéa 1 (indice faisant présumer) n'élimine pas la marge d'appréciation de celui qui procède au contrôle d'identité, le caractère subjectif de l'appréciation doit être corroboré par des données objectives. La substitution, au cours des travaux parlementaires, des termes « indices donnant à penser » par ceux « d'indices faisant présumer » a, en effet, été dictée par cette considération (J.O., Débats, Ass. Nat., 24 juillet 1982, p. 4760 et 4761).

Toutefois, si l'appréciation intuitive du for intérieur d'autrui sur ses intentions délictueuses ne saurait être admise pour motiver l'interpellation, son comportement et sa façon d'être dans un certain contexte, dès lors qu'ils sont matérialisés par un agissement, peuvent être retenus comme indice ; c'est ainsi que, à titre d'exemple, la fuite devant les policiers ou le passage répété, de nuit, devant la vitrine d'une bijouterie, font présumer, dans le premier cas, qu'une infraction a été commise, dans le second, qu'elle se prépare.

Enfin, il faut souligner que les contrôles d'identité judiciaires sont des contrôles individualisés et limités aux seules personnes à l'endroit desquelles existe cet indice significatif. Ce n'est que lorsqu'il s'agit de prévenir les atteintes à la sûreté des personnes et des biens qu'il peut être procédé à un contrôle généralisé de toutes les personnes se trouvant dans le lieu menacé.

B - Les contrôles d'identité en cas de menaces contre la sûreté des personnes et des biens

Prévus par l'article 78-2, alinéa 2, du code de procédure pénale, ces contrôles d'identité sont possibles « lorsque dans un lieu déterminé la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée ».

Délicat à cerner, le lieu considéré doit être envisagé quant à sa nature et quant à sa localisation spatio-temporelle.

1 - En ce qui concerne sa nature, il ne peut s'agir que d'un lieu public ou ouvert au public. Comme M. le Garde des Sceaux en développait l'idée lors des débats parlementaires (J.O., Débats Ass. Nat. 24 juillet 1982, p. 4763) le contrôle d'identité dans un lieu privé confère à l'opération la nature juridique d'une perquisition. Les contrôles d'identité au domicile d'une personne, même lorsque celle-ci a fait appel aux fonctionnaires de police, ne peuvent donc être pratiqués que dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire.

2 - Quant à sa détermination spatio-temporelle, le lieu du contrôle préventif est le lieu de la menace immédiate. A été ainsi jugé illégale l'interpellation, suivie d'un contrôle, qui avait été effectuée dans une station de métro à Paris, motif pris de l'insécurité régnant dans les différents enceintes de celui-ci. Pour être licite le contrôle aurait dû être motivé par l'insécurité régnant dans la station où l'interpellation avait été pratiquée et compte tenu des risques contre les personnes et les biens y pesant à ce moment-là. En la circonstance (arrêt Kandé du 4 octobre 1984, Dalloz 1985, p. 54), la chambre criminelle de la Cour de Cassation a rappelé « qu'une référence trop générale à la notion d'insécurité (défaut de menace immédiate) et l'absence de précisions suffisantes sur la localisation de la menace » (lieu insuffisamment déterminé) rendent le contrôle d'identité illégal.

On peut donc dire que si l'article 78-2 prohibe la mise en œuvre de contrôles d'identité sur de simples passants et sans motif précis, il n'interdit pas, en revanche, les interpellations que justifient des circonstances particulières telles que :

1 - *Les menaces et alertes à la bombe.* Ce sont en effet des situations où les contrôles d'identité préventifs trouvent à s'appliquer, indépendamment de ceux qui peuvent être pratiqués à l'encontre d'individus suspects en vertu de l'article 78-2 alinéa 1 du code de procédure pénale. La distinction de ces deux types de contrôle est ici pertinente : alors que le contrôle du 1^{er} alinéa de l'article 78-2 est individualisé et limité aux seules personnes soupçonnées d'être impliquées dans la pose de la bombe, le contrôle d'identité préventif peut être pratiqué à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans le lieu menacé.

2 - *Les manifestations et réunions publiques* sont aussi des circonstances qui justifient les contrôles d'identité préventifs si des troubles à la sécurité sont à craindre. Qu'un rassemblement n'ait pas été interdit par l'autorité investie du pouvoir de police n'implique pas en effet qu'aucun désordre ne soit à redouter. L'interdiction ne pouvant être prononcée que si elle est indispensable pour prévenir les troubles (C.E., Benjamin, 19 mai 1933) compte tenu des moyens dont dispose l'autorité responsable, en effectifs de police notamment, de nombreuses démonstrations publiques se tiennent, nonobstant les risques qu'elles font courir à l'ordre public, et sans préjuger leur transformation toujours possible en attroupement. Des contrôles d'identité aux abords immédiats des manifestations et des réunions publiques peuvent donc être pratiqués pour prévenir d'éventuels troubles, lorsque la présence d'individus qui cherchent à les fomenter est signalée.

Il peut en être de même à proximité des stades où se déroulent d'importantes manifestations sportives.

Il serait toutefois contraire à l'intention du législateur de conférer à ces contrôles un caractère général et systématique (cf. déclarations du Garde des Sceaux, J.O., Débats, Ass. Nat., 22 juillet 1982, p. 4607).

Si de surcroît le rassemblement dégénère en attroupement, les contrôles d'identité pourront s'exercer dans le cadre judiciaire. En effet, la participation à un attroupement, après la première sommation en vue de sa dispersion, constitue un délit prévu et réprimé par l'article 105 du Code pénal.

3 - Enfin, des contrôles d'identité peuvent, le cas échéant, être déclenchés dans les lieux (qu'il s'agisse d'une station de métro, d'une gare, d'une place, d'une rue, voire même d'un quartier) où la multiplication et la proximité dans le temps d'actes de délinquance sont autant de signes qui extériorisent un danger et, en ce sens, constituent une menace immédiate qui règne dans le lieu considéré.

III — LES VÉRIFICATIONS D'IDENTITÉ

La vérification d'identité fait éventuellement suite au contrôle d'identité : elle est la conséquence du refus ou de l'impossibilité dans laquelle se trouve la personne contrôlée de justifier de son identité. Elle est régie par les articles 78-3 et 78-4 du code de procédure pénale.

Doivent être examinées les règles qui organisent sa mise en œuvre et les garanties dont bénéficie la personne qui en fait l'objet.

A - *Mise en œuvre*

Si la personne interpellée ne peut ou ne veut justifier de son identité, ou si l'authenticité de la ou des pièces produites est sujette à caution, les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire agissant sur leur ordre et sous leur responsabilité peuvent, au cas où l'identification de l'intéressé serait nécessaire, user de coercition à son égard et la retenir, pendant une durée n'excédant pas *quatre heures* à compter du début du contrôle d'identité, soit sur place — par exemple dans un véhicule équipé de moyens radiotéléphoniques — soit dans un service de police.

Si l'intéressé ne fournit pas de lui-même les éléments permettant d'établir son identité malgré les facilités qui doivent lui être données à cet effet, les agents chargés de la vérification peuvent procéder à toutes investigations utiles (audition de témoin, confrontation, interrogation de fichiers, etc...) ; ils peuvent, le cas échéant, recourir à des prises d'empreintes et de photographies, mais seulement lorsque la vérification est opérée dans le cadre d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire, d'une commission rogatoire ou de l'exécution d'un ordre de recherche délivré par une autorité judiciaire (art. 78-3, alinéa 4, du C.P.P.).

B - *Garanties*

Indépendamment des règles ci-dessus exposées, qui sont par elles-mêmes protectrices des droits des intéressés, des garanties spécifiques ont été prévues par le législateur. C'est ainsi que :

1 - *Dès le début de la rétention*, l'intéressé doit être présenté à un officier de police judiciaire et, avant toute investigation, être informé de son droit de faire aviser le Procureur de la République et de prévenir sa famille ou toute autre personne de son choix. La loi n'exige pas cependant que la personne retenue soit, dans tous les cas, mise en état de communiquer directement avec ses proches ; si des circonstances particulières l'exigent — crainte par exemple que l'intéressé alerte d'éventuels complices — l'officier de police judiciaire prévient lui-même la famille ou la personne choisie.

Lorsqu'il s'agit d'un mineur de 18 ans, celui-ci doit normalement être assisté de son représentant légal. En cas de difficulté ou d'impossibilité, le Procureur de la République doit être obligatoirement informé dès le début de la rétention.

2 - Lorsque les prises d'empreintes et de photographies sont permises par la loi, l'officier de police judiciaire doit *demandar préalablement l'autorisation soit au procureur de la République* s'il agit dans le cadre d'une enquête préliminaire ou si la personne retenue au cours d'une enquête de flagrant délit est un témoin « appelé » en application de l'article 62 du code de procédure pénale, soit au *juge d'instruction* s'il agit dans le cadre d'une commission rogatoire. La loi ne prévoyant pas les formes que doit revêtir cette autorisation, elle peut être soit écrite, soit verbale. Dans tous les cas, elle doit être mentionnée au procès-verbal de vérification d'identité et les raisons qui la motivent spécialement consignées.

Lorsque les opérations de prises d'empreintes et de photographies sont effectuées dans le cadre d'une garde à vue et tendent non à l'identification d'une personne mais à l'établissement de sa culpabilité ou à sa mise hors de cause, elles ne sont pas soumises à autorisation ; elles font alors partie des opérations de la garde à vue, que les magistrats du parquet ou ceux de l'instruction contrôlent, mais dont l'opportunité et la conduite appartiennent à l'officier de police judiciaire.

3 - Quelle que soit leur nature — préventive ou judiciaire — les opérations de contrôle et de vérification d'identité sont placées par l'article 78-1 du code de procédure pénale sous le *contrôle des autorités judiciaires*. Saisi soit d'office, notamment lorsque la personne retenue est mineure ou lorsque certaines investigations appellent une décision de sa part, soit sur demande de l'intéressé, le procureur de la République ou plus généralement tout magistrat responsable de la procédure engagée peut, à tout moment, mettre fin à la rétention.

4 - L'établissement par l'officier de police judiciaire d'un *procès-verbal* retraçant l'ensemble des opérations effectuées s'impose (art. 78-3, alinéa 6 du C.P.P.). Il doit mentionner : les motifs justifiant le contrôle ainsi que la vérification d'identité ; les conditions dans lesquelles la personne a été présentée devant lui, informée de ses droits et mise en mesure de les exercer ; le jour de la rétention et la durée de celle-ci ; l'éventuelle mise en œuvre des techniques d'iden-

tité judiciaire et sa justification ; la signature de l'intéressé ou la mention de son refus et des motifs de celui-ci.

Quant à la destination qui doit être donnée au procès-verbal, deux cas doivent être distingués suivant que la vérification est suivie ou non d'une procédure judiciaire :

a) si la *vérification d'identité est suivie d'une procédure d'enquête ou d'exécution* (constatation d'une infraction, arrestation d'une personne faisant l'objet d'un mandat...) ou a été opérée dans le *cadre d'une commission rogatoire*, le procès-verbal suit le sort de la procédure ; dans ce cas il n'en est pas remis copie à l'intéressé.

b) si la *vérification d'identité n'est pas suivie par une procédure d'enquête ou d'exécution*, l'original du procès-verbal établi est transmis au Parquet et copie en est remise à l'intéressé. Dans ce cas, aucune trace de l'opération ne doit subsister afin d'éviter toute utilisation ultérieure, notamment à l'égard des personnes contrôlées sur le fondement de l'article 78-2, alinéa 2 du code de procédure pénale. Toute mise en mémoire sur fichier est interdite et toutes les pièces annexes établies à cette occasion (copies, photographies, relevés d'empreintes) doivent être détruites dans un délai de six mois (article 78-3, antépénultième alinéa, du C.P.P.).

5 - Sanctions

Les prescriptions légales rappelées ci-dessus s'imposent sous peine de nullité de la procédure.

A l'égard de l'intéressé, le refus de se prêter aux opérations de vérification ou l'obstacle apporté volontairement à leur déroulement n'est pas sanctionné pénalement. Mais ces faits peuvent éventuellement faire l'objet d'une procédure judiciaire pour outrage, voies de fait ou rébellion, lorsque les éléments constitutifs de ces infractions sont réunis.

IV — LES VÉRIFICATIONS PARTICULIÈRES DE SITUATION DES PERSONNES QUI DOIVENT DÉTENIR CERTAINS TITRES OU DOCUMENTS (automobilistes, brocanteurs, étrangers, etc...)

Les interpellations des personnes ici concernées ne sont pas effectuées aux fins de contrôle ou de vérification d'identité, mais dans le cadre d'opérations de police administrative tendant à vérifier que les règlements de police applicables à ces personnes sont bien respectés. Cette interprétation s'est imposée dès le stade des travaux parlementaires (cf. l'intervention de M. FORNI, Rapporteur, lors de la 3^e séance du 23 juillet 1982, J.O. Ass. Nat., Débats, du 24 juillet 1982).

Le régime de ces vérifications de situation est donc distinct de celui des contrôles d'identité.

Il en subit cependant l'influence juridique.

En effet, les dispositions des articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale doivent être respectées si aucun élément objectif déduit des circonstances extérieures à la personne de l'intéressé ne révèle que celle-ci est au nombre de celles qui doivent détenir certains titres ou documents. C'est ce que la Cour de Cassation a estimé dans deux arrêts du 25 avril 1985 (affaires VUCKOVIC et BOGDAN, B. crim. 1985, 159) à propos des conditions d'interpellation d'un étranger : « pour que les agents de l'autorité aient la faculté de requérir la présentation des titres sous le couvert desquels les étrangers sont autorisés à séjourner en France, il faut des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé soient de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger ; en l'absence de tels éléments le contrôle d'identité doit être préalablement effectué dans les conditions et les formes prévues par les articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale ».

Si en droit les critères dégagés par la jurisprudence susmentionnée concernent toutes les personnes soumises à l'obligation de détenir un document en vertu d'une réglementation spéciale de police, en fait, le problème se pose essentiellement pour l'identification des étrangers : l'automobiliste ou le brocanteur sont, en tant que tels, aisément identifiables ; l'étranger ne l'est pas immédiatement.

L'appréciation de l'extranéité doit donc être examinée en détail, à partir des considérations énumérées ci-après.

1 - Le critère de « l'objectivité révélé par des circonstances extérieures » s'oppose à ce que cette appréciation se fasse d'après la seule apparence physique de la personne. Dans un

tel jugement le préjugé subjectif l'emporte sur l'élément objectif : la couleur de la peau ou la morphologie ne caractérise pas une nationalité.

L'affaire VUCKOVIC soumise à la Cour de Cassation illustre ce point : l'interpellation de VUCKOVIC, alors qu'il attend son train sur le quai d'une gare de la banlieue parisienne est illégale ; aucun élément objectif déduit de circonstances extérieures à sa personne n'existe en l'espèce.

2 - Inversement l'affaire BOGDAN illustre le cas où l'élément objectif déduit de circonstances extérieures à la personne existe : passager d'un véhicule immatriculé dans un pays étranger, l'interpellation de l'intéressé aux fins de vérification de son titre de séjour est licite ; l'immatriculation fait présumer la qualité d'étranger.

A partir de l'affaire BOGDAN on peut donner comme exemples de circonstances qui rendent légale l'interpellation d'un étranger : la participation à une manifestation dont les banderoles montrent qu'elle groupe des étrangers ou la distribution de tracts ou l'apposition d'affiches rédigées en langue étrangère.

3 - Par ailleurs, la Cour de Cassation a reconnu, dans l'arrêt BOGDAN précité, que des éléments pouvaient être fournis spontanément par l'intéressé : ainsi la déclaration selon laquelle il est de nationalité étrangère.

*
* *

Pour une bonne application des dispositions étudiées figurent ci-annexés des formulaires de procès-verbaux de contrôle d'identité et de vérification d'identité envisageant, dans chacun des cadres juridiques considérés, les principales hypothèses prévisibles.

La présente circulaire devra faire l'objet d'une large diffusion parmi les personnels de police, notamment sous la forme d'un commentaire à l'initiative des chefs de service responsables de la conduite des opérations de contrôle d'identité.

Pierre JOXE