



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18, rue de la grange batelière 75009 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site: www.union-syndicale-magistrats.org

OBSERVATIONS DE L'USM

SUR LA PROPOSITION DE LOI N° 257 VISANT A LUTTER

CONTRE LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ ABUSIFS

11 mai 2016

L'Union syndicale des magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (72, 5 % des voix aux élections au Conseil supérieur de la magistrature en 2014).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Dix-neuf sénateurs ont déposé, **le 15 décembre 2015**, une proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs. Selon ceux-ci, « *il apparaît nécessaire de rétablir une sécurité juridique et une utilisation efficace de ces contrôles, en modifiant l'article 78-2 du Code de procédure pénale qui définit les circonstances autorisant les contrôles d'identité et les motifs légaux les justifiant. L'imprécision de sa rédaction actuelle favorise des dérives, limite l'efficacité de toute autre mesure et contribue aux violations graves et répétées des droits fondamentaux, comme la liberté de circulation, la protection contre l'arbitraire, la protection de la vie privée ou encore la non-discrimination. Par ailleurs, il apparaît essentiel d'encadrer de manière explicite les palpations de sécurité que ne mentionne pas l'article 78-2 du Code de procédure pénale malgré leur fréquence lors des contrôles d'identité et leur caractère intrusif* ».

Force est de reconnaître que la problématique des contrôles d'identité a revêtu ces dernières années une particulière acuité.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a dénoncé l'irrégularité, **le 22 juin 2010**, de certains contrôles d'identité au regard du principe de libre circulation des personnes affirmé par l'article 67, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (**CJUE 22 juin 2010**, A. Melki, aff. C-188/10, et S. Abdeli, aff. C-189/10, D. 2010).

De plus, le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, a publié, **le 16 octobre 2012**, un rapport sur les relations police-population et les contrôles d'identité et dès lors proposé plusieurs mesures destinées à prévenir les contrôles d'identité discriminatoires dits « *contrôles au faciès* » :

- rendre possible l'identification des auteurs des contrôles en instaurant, pour chaque policier, le port d'un matricule visible ;
- encadrer la technique dite de palpation de sécurité. Il convient pour cela d'introduire, dans le code de procédure pénale et dans le code de déontologie de la police nationale, un texte définissant les gestes pratiqués et la doctrine d'emploi de cette technique ;
- mettre en place un dispositif de régulation des contrôles d'identité. Il s'agit de remettre à la personne contrôlée un document mentionnant notamment le grade, le matricule et le service auquel appartient l'agent des forces de l'ordre qui effectue le contrôle. Le Défenseur des droits précise que la mise en œuvre d'une telle mesure requiert au préalable une expérimentation qui elle-même doit être précédée d'une période de formation des policiers/gendarmes et d'une campagne d'information du public.

Le 17 octobre 2012, le ministre de l'intérieur, Manuel VALLS, s'est ensuite déclaré favorable à l'apposition d'un « *élément d'identification* » sur l'uniforme ou le brassard des policiers mais a toutefois réaffirmé son opposition à la remise d'un récépissé en cas de contrôle, remise associée à « *une tracasserie administrative supplémentaire* ».

Le rapport officiel considéré du Défenseur des droits est librement consultable en ligne (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20140515_police_citoyen_controle_identite.pdf).

Les difficultés constatées à l'occasion de la réalisation de certains contrôles d'identité ont par ailleurs été récemment soumises au juge judiciaire statuant en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire (COJ) lesquelles prévoient que « *l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice* ».

La cour d'appel de Paris a ainsi considéré, par 5 arrêts rendus **le 24 juin 2015**, que l'absence de rédaction d'un procès-verbal et l'absence d'enregistrement ou de remise de récépissé attestant de la réalisation de ces contrôles d'identité privait les personnes concernées de la possibilité de contester la mesure litigieuse et, le cas échéant, son caractère discriminatoire. Elle a donc jugé que cette situation constituait une entrave au contrôle juridictionnel et avait pour effet de priver le justiciable de son droit au recours effectif tel que défini par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette affaire est actuellement pendante devant la Cour de cassation.

Le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) avait d'ailleurs conduit, **en 2009**, une étude démontrant que le choix des personnes contrôlées s'opérait en fonction de trois critères : le sexe, la couleur de peau et la tenue vestimentaire. La probabilité d'être contrôlé était ainsi au moins dix fois plus élevée pour les hommes jeunes, appartenant aux minorités visibles et « *portant des vêtements qui sont ceux à la mode dans la jeune génération issue des quartiers défavorisés* » pour reprendre l'expression de la cour d'appel de Paris. Le Défenseur des droits, dans ses conclusions déposées devant cette juridiction, avait par suite invité celle-ci à « *s'interroger sur la manière dont les textes applicables peuvent être interprétés comme offrant au justiciable des garanties suffisantes contre le risque de voir les contrôles d'identités discriminatoires et sans suites judiciaires, échapper à tout contrôle juridictionnel effectif* ». La question de la réforme des contrôles

d'identité avait en outre surgi lors de la dernière campagne présidentielle à travers la proposition de remise d'un récépissé aux personnes faisant l'objet d'un contrôle (proposition n° 30 de M. François Hollande : « *Je lutterai contre le "délict de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens* »).

De même, l'Institut National des Études Démographiques (INED) avait, **en 2012**, réalisé une étude comparable sur ce sujet. Placés dans cinq emplacements de Paris, **en 2007 et 2008**, les enquêteurs de l'INED avaient ainsi procédé à un relevé systématique des contrôles, en classant la personne contrôlée selon son origine ethnique apparente, leur âge, leur sexe, son apparence vestimentaire et la possession ou non de sacs. En constituant une typologie de la population de référence traversant ces cinq lieux, il leur avait été possible de comparer la population disponible au contrôle et la population effectivement contrôlée. À titre d'exemple, les résultats de l'étude indiquaient qu'une personne perçue comme « maghrébine » avait jusqu'à 14 fois plus de chances d'être contrôlée qu'une personne « blanche » et une personne « noire » 11 fois plus de chances. Une personne portant une tenue identifiée comme « jeune », avait par ailleurs jusqu'à 16 fois plus de chances d'être contrôlée qu'une personne en tenue « décontractée » et une personne ne portant pas de sac a jusqu'à 17 fois plus de chances d'être contrôlée qu'une personne portant un grand sac...

Ce constat ne fait que souligner encore la nécessité d'une surveillance effective et incontestable des contrôles d'identité par l'autorité judiciaire.

L'article 78-1 dispose ainsi : « *L'application des règles prévues par le présent chapitre est soumise **au contrôle des autorités judiciaires mentionnées aux articles 12 et 13**. 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* ».

Le procureur de la République est évidemment en première ligne s'agissant de cette mission de contrôle. Or, le statut du Ministère public est aujourd'hui au centre d'un débat fondamental qui n'a malheureusement pas encore connu d'issue satisfaisante.

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà contraint la France à cet aggiornamento institutionnel. Ainsi, l'arrêt rendu le 29 mars 2010 par la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas manqué de surprendre les commentateurs tant il a fait table rase d'un pan entier de notre jurisprudence, qu'elle soit judiciaire ou constitutionnelle (**CEDH, 29 mars 2010, n° 3394/03, Medvedyev c/ France, AJDA 2010. 648**). La grande chambre a clairement rappelé que « *le magistrat [de l'art. 5 de la Convention] **doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties**, ce qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite comme le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public, et il doit avoir le pouvoir d'ordonner l'élargissement, après avoir entendu la personne et contrôlé la légalité et la justification de l'arrestation et de la détention* » (§ 124).

Par deux arrêts du **22 octobre 2013** (Crim., 22 octobre 2013, n° 13-81.245 et 13-81.249), la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que la géolocalisation mise en oeuvre sous le contrôle du procureur de la République violait l'article 8 de la Convention au motif que la mesure devait être contrôlée par un juge en raison de son caractère attentatoire au respect de la vie privée. Cette position a contraint le législateur à intervenir par **la loi n° 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation**.

L'article 230-33 du code de procédure pénale issue de la dite loi dispose par suite que l'opération de géolocalisation peut être ordonnée : « 1° Dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une procédure prévue aux articles 74 à 74-2, **par le procureur de la République, pour une durée maximale de quinze jours consécutifs**. A l'issue de ce délai, cette opération est autorisée **par le juge des libertés et de la détention à la requête du procureur de la République, pour une durée maximale d'un mois renouvelable dans les mêmes conditions de forme et de durée (...)** ».

L'USM ne peut donc que demander à nouveau le renforcement effectif du statut du parquet afin que soit désormais garantie son indépendance et que sa qualité d'autorité judiciaire ne puisse plus être remise en cause de quelque manière que ce soit par la jurisprudence européenne.

La proposition de loi sénatoriale dont s'agit a pour unique objet la modification de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Seront ainsi successivement présentés l'évolution de la notion de contrôle d'identité (I), le régime juridique actuel applicable aux contrôles d'identité prévus par les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale (II), les modifications apportées par la proposition de loi analysée (III) et la position de l'Union syndicale des magistrats sur les questions abordées (IV).

I – L'évolution de la notion de contrôle d'identité :

A) la définition du contrôle d'identité :

Le contrôle d'identité est une injonction adressée par les autorités de police à un citoyen dont l'article 78-1 du code de procédure pénale indique qu'il « *doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité* ».

B) les conséquences du contrôle d'identité :

Le respect de cette obligation implique que la personne concernée soit maintenue à la disposition des forces de police ou de gendarmerie le temps nécessaire à l'établissement de son identité et à la consultation des fichiers de police. La restriction à la liberté d'aller et venir résultant de l'exécution de ces opérations ne caractérise cependant pas une atteinte au droit à la sûreté protégé par les stipulations de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais relève en réalité de l'article 2 du protocole additionnel n° 4 (CEDH 28 mai 1985, Ashingdane c/ Royaume Uni, n° 8225/78 § 41). Dès lors que la réalisation d'un contrôle d'identité est susceptible de porter atteinte à la liberté individuelle - et notamment à la liberté d'aller et venir consacrée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 - celui-ci ne peut s'exécuter que sous le contrôle de l'autorité judiciaire conformément aux dispositions de l'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Les services de police peuvent en effet procéder à des photographies et des prises d'empreintes digitales aux fins de vérifier la réalité du nom dont un individu se prévaut, en vertu de l'article 78-3, alinéa 4, du code de procédure pénale, dès lors que celui-ci, bien

qu'ayant spontanément déclaré son identité, ne fournit aucun élément permettant d'en justifier (**Civ. 1re, 10 juill. 2013**, n° 12-23.463).

Toutefois, il se déduit des articles 76, 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale, ensemble l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure, que la palpation de sécurité opérée sur une personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité n'autorise pas l'officier de police judiciaire à procéder, **sans l'assentiment de l'intéressé**, à la fouille de sa sacoche, dès lors que cette palpation n'a pas préalablement révélé l'existence d'un indice de la commission d'une infraction flagrante (**Crim. 23 mars 2016**, n° 14-87.370, n° 657, F-P+B).

Il sera également rappelé que, par sa **décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011**, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de l'article 92 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) qui reconnaissent à des agents de police municipale le droit de procéder à des contrôles d'identité.

C) les deux visages du contrôle d'identité :

Initialement à visée purement répressive, le contrôle d'identité a acquis une double nature en intégrant un objectif de prévention lequel fut admis, pour la première fois, par la Cour de cassation à l'occasion de l'arrêt Friedel (**Crim. 5 janvier 1973**, D. 1973. 541, note G. Roujou de Boubée) et en cas de « *circonstances particulières* » justifiant qu'il soit ainsi procédé à une entreprise de sécurisation de zones sensibles ou dangereuses.

Par une **décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 « Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes »**, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur devait concilier « *l'exercice des libertés constitutionnellement reconnues et les besoins de la recherche des auteurs d'infractions et de la prévention d'atteintes à l'ordre public nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle* ».

Le contrôle d'identité préventif dit « *administratif* » a donc été légalisé par **la loi n° 81-82 du 2 février 1981** dite « Sécurité-Liberté » mais la codification de ce régime juridique n'est intervenue qu'avec la promulgation de **la loi n° 83-466 du 10 juin 1983** portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale. Fut en effet inséré, au sein du code de procédure pénale, un chapitre intitulé « *des contrôles d'identité* » (chapitre III du titre II).

On sait que l'autorité publique se situe dans un régime de police administrative « *tant que l'agent exerce une mission de contrôle ou de surveillance générale, tant que son enquête n'est pas orientée sur une infraction correctionnelle ou criminelle précise* » (concl. J. Delvolvé sur **CE, Sect., 11 mai 1951, Cts Baud** : S. 1952, 3, p. 13 ; cf. également **T. confl., 7 juin 1951, Noualek** : Rec. CE 1951, p. 636, concl. J. Delvolvé). Cependant, la frontière diaphane séparant le champ de la police administrative de celui de la police judiciaire étant parfois très aisément franchie, il est nécessaire, afin de préserver au mieux l'ordre public, de faciliter ce passage de relais pour que l'autorité judiciaire dispose, le plus rapidement possible, de tous les éléments lui permettant d'apporter au trouble engendré par l'infraction une réponse pénale appropriée.

Cette codification s'est par ailleurs accompagnée d'un durcissement notable des conditions du contrôle d'identité préventif lequel ne pouvait être régulièrement réalisé que « *dans des lieux déterminés, là où la sûreté des personnes et des biens se trouve immédiatement menacée* ». Faisant application de ce régime juridique, la Cour de cassation a annulé un arrêt ayant validé l'interpellation d'une personne de nationalité étrangère opérée dans une station de métro car les policiers n'avaient pas précisé « *en quoi la sûreté des personnes et des biens étaient immédiatement menacée à la station Stalingrad lorsque les services de police ont procédé au contrôle d'identité de M. KANDE, le 14 octobre 1983 à 10 heures* » (**Crim. 4 octobre 1984**, Kandé, D. 1985.54, concl. Dontenwille, note G. Roujou de Boubée).

En réaction à cette décision de la Haute juridiction, **le législateur du 3 septembre 1986** (loi relative aux contrôles et vérifications d'identité) a autorisé le contrôle d'identité préventif « *pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens* » mais la Cour de cassation a toutefois exigé que le risque d'atteinte à l'ordre public fût « *directement rattachable au comportement de la personne dont l'identité est contrôlée* » (**Crim. 10 novembre 1992**, Bassilika, D. 1993. 36, note D. Mayer).

La loi du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité a entendu briser cette jurisprudence en précisant que l'identité de toute personne pouvait être contrôlée « *quel que soit son comportement* ». Toutefois, par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel avait jugé que « *s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* » (**CC, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, loi relative aux contrôles et vérifications d'identité**).

A compter de cette loi du 10 août 1993, les cas de contrôle d'identité ont sensiblement augmenté afin de prendre en considération la suppression des contrôles systématiques aux frontières de certains pays européens en application des stipulations de la convention Schengen du 19 juin 1990 (autorisation des contrôles aléatoires dans une zone de 20 kilomètres située entre les frontières terrestres de la France avec les États signataires et dans les zones ouvertes au public dans les ports, aéroports et gares ferroviaires ouvertes au trafic international) et le poids toujours plus important de la menace terroriste (cf. **la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001** relative à la sécurité quotidienne prévoyant la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, sur réquisitions du procureur de la République et aux fins de recherche et de poursuite des actes de terrorisme, des infractions en matière d'usage des armes et d'explosifs ou à la législation sur les stupéfiants et **la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003** relative à la sécurité intérieure qui a ajouté à cette énumération les infractions de vol et de recel).

II – Le régime juridique actuel applicable aux contrôles d'identité visés par l'article 78-2 du code de procédure pénale :

L'article 78-2 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France dispose : « *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 une ou*

plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

-qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

-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 ;

-ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

*Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, **selon les mêmes modalités**, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.*

*L'identité de toute personne, **quel que soit son comportement**, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, **pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.***

(...)

*L'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article, **en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.***

(...)».

III – Les modifications apportées par la proposition de loi :

L'article 1er de la proposition de loi sénatoriale - qui ne modifie en rien les 4 cas de contrôle d'identité de police judiciaire - contient le remplacement de l'expression « *raisons plausibles de soupçonner* » par les mots « *raisons objectives et individualisées* » ainsi que la suppression des alinéas 6 à 14 de l'article 78-2 du code de procédure pénale et leur remplacement par les trois alinéas suivants : « *Aucun contrôle d'identité ne peut être réalisé au motif d'une quelconque discrimination, telle que définie par l'article 225-1 du code pénal. Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, **à peine de nullité**, à l'établissement d'un document spécifiant le motif du contrôle, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées. Cette dernière mesure fait l'objet d'une expérimentation dans quelques sites pilotes - conformément à l'article 37-1 de la Constitution -, avant sa généralisation à tout le territoire* ».

Il convient de rappeler ici que l'article 78-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction originelle issue de la loi du 10 juin 1983 susévoquée, disposait que « *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** : - qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ; - 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 ; - ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire (...)* ».

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure substitua, afin de se conformer aux exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à cette notion d'indice jugée par trop extensive celle de « *raison plausible de soupçonner* ». Selon la Cour de Strasbourg, « *l'existence de soupçons plausibles présuppose celle de faits ou de renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause peut avoir accompli l'infraction* » (CEDH, 30 août 1990, Fox, Campbell et Hartley, Série A n° 182). Ce changement terminologique n'a toutefois pas entraîné une modification de la jurisprudence de la Cour de cassation laquelle a continué d'exiger la présence d'un élément matériel constatable par tout un chacun. L'utilisation par le législateur de l'adjectif « *plausible* » exige que soit caractérisée la vraisemblance de l'appréciation faite par le policier ou le gendarme sur cet élément matériel par définition objectif.

Ainsi se mêlent, en droit positif, les notions d'objectivité et de subjectivité. La place laissée à l'interprétation faite par un membre des forces de sécurité d'une situation matérielle a pu être jugée excessive et donc de nature à autoriser la réalisation de contrôles d'identité dit « *au faciès* » car seulement décidés en fonction d'une appartenance supposée à un groupe ethnique ou d'une caractéristique physique ou vestimentaire liée au jeune âge.

Par 5 arrêts rendus **le 24 juin 2015**, la Cour d'appel de Paris a jugé que devaient être assurés, à l'occasion d'opérations policières, le respect du « *principe d'égalité de traitement que toute personne est légitimement en droit d'attendre du service public de la justice* » ainsi que l'absence de tout acte de discrimination.

La proposition de loi sénatoriale souhaite par suite remédier à l'imprécision rédactionnelle de l'article 78-2 du code de procédure pénale en remplaçant l'expression « *raisons plausibles de soupçonner* » par les mots « *raisons objectives et individualisées* ». Ce faisant, elle entend chasser toute notion de subjectivité dans la décision de recourir à un contrôle d'identité en exigeant une motivation objective et individualisée.

En outre, elle met fin au contrôle d'identité administratif en supprimant l'alinéa 7 de l'article 78-2 du code de procédure pénale qui dispose que « *L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens* ».

Enfin, la proposition de loi tend à l'interdiction de toute discrimination à l'occasion de la réalisation d'un contrôle d'identité et à l'établissement, à peine de nullité, « *d'un document spécifiant le motif du contrôle, ainsi que les garanties de l'anonymat des personnes contrôlées* ».

IV – La position de l'Union syndicale des magistrats :

L'USM est évidemment opposée aux contrôles d'identité abusifs qui portent atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi et nourrissent, dans certaines catégories de la population, le sentiment d'une sous-citoyenneté ne pouvant que nuire gravement à la cohésion nationale.

Elle ne peut ainsi que se féliciter d'une volonté parlementaire de recourir à des termes suffisamment clairs et précis pour exclure tout risque d'arbitraire et constate d'ailleurs qu'une précédente proposition de loi n° 1527 déposée **le 6 novembre 2013** par M. Jean-Christophe LAGARDE poursuivait un objectif identique.

Toutefois, la notion de « *raisons objectives et individualisées* » est trop restrictive et limite considérablement l'appréciation personnelle que peut faire un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie nationale d'un fait dont il est témoin, ce qui risque de dégrader significativement l'efficacité des contrôles d'identité de police judiciaire.

En effet, il importe de préserver la capacité d'analyse et de déduction de l'officier ou de l'agent de police judiciaire. L'adjectif « *plausible* » signifie « qui semble devoir être admis ». Il implique donc nécessairement la mise en oeuvre d'un processus intellectuel dont l'objet est l'analyse d'une situation matérielle donnée et la formulation d'une déduction.

L'USM est par conséquent très réservée quant à la substitution, à l'article 78-2 du code de procédure pénale, de l'expression « *raisons objectives et individualisées* » à celle « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* ».

La proposition de loi précitée entend également supprimer les alinéas 6 à 14 dudit article. Ce faisant, elle souhaite voir disparaître les contrôles d'identité administratifs réalisés sur réquisitions du procureur de la République ainsi que les contrôles de police aux frontières.

L'USM réaffirme ici le caractère nécessaire des contrôles d'identité de police administrative et se déclare formellement opposée à leur suppression pure et simple :

- elle estime qu'une telle suppression réduirait considérablement la capacité des forces de police et de gendarmerie à mener à bien les missions de protection des citoyens et de maintien de l'ordre public. Elle serait ainsi de nature à affaiblir le traitement judiciaire et policier des situations d'urgence ;
- la concrétion de la menace terroriste vérifiée depuis le 7 janvier 2015 sur le territoire national rend difficile l'évolution juridique proposée ;
- l'USM ne fait donc pas sienne la lecture systématique faite par certains de ce type de contrôle d'identité qui seraient par nature dangereux pour les libertés publiques ;
- la rédaction actuelle offre il est vrai une liberté d'appréciation excessive, évoquant en effet de manière très large un contrôle destiné à "*prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens*". Cette rédaction ne distingue en effet pas selon les degrés de gravité de l'atteinte à l'ordre public constatée et n'évoque pas la notion d'urgence. Une réécriture répondant à ces carences est donc indispensable.

La proposition de loi contient également l'introduction, au sein de l'article 78-2 du code de procédure pénale, des deux alinéas suivants :

« Aucun contrôle d'identité ne peut être réalisé au motif d'une quelconque discrimination, telle que définie par l'article 225-1 du code pénal ».

« Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, à peine de nullité, à l'établissement d'un document spécifiant le motif du contrôle, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées ».

L'USM est favorable à ceux-ci. En effet, le rappel dans le corps de l'article 78-2 du code de procédure pénale de l'interdiction faites aux membres des forces de sécurité de discriminer un individu lors d'un contrôle d'identité est opportun dès lors que l'autorité judiciaire a déjà constaté par le passé l'existence d'une tel comportement constitutif à la fois d'une infraction à la loi pénale et d'une faute disciplinaire.

De plus, l'USM estime que l'établissement d'un document précisant le motif du contrôle d'identité opéré (tel un procès-verbal de renseignement judiciaire) est un utile instrument de rationalisation de nature à faciliter l'exercice d'un recours juridictionnel effectif. Elle demande toutefois que la personne concernée soit informée du motif dudit contrôle et du cadre juridique dans lequel celui-ci s'inscrit.

CONCLUSION

Au-delà des dispositions de la proposition de loi examinée et ci-dessus critiquées, l'USM attire en définitive l'attention des parlementaires sur les problématiques suivantes :

- il est important de pouvoir disposer d'une analyse quantitative et qualitative exhaustive des contrôles d'identité réalisés chaque année en France ainsi que d'une évaluation de leur impact sur le tissu délinquant ;
- le régime juridique applicable aux contrôles d'identité doit être refondu afin que soient distingués beaucoup plus clairement les différents contrôles en fonction de l'objectif poursuivi (contrôles fondés sur le comportement de la personne, contrôles de prévention de la délinquance dans une zone déterminée, contrôles préventifs urgents en lien avec un risque avéré de trouble grave à l'ordre public) ;
- les forces de l'ordre doivent expliquer préalablement et de manière systématique aux personnes contrôlées la nature des contrôles et leurs motifs ;
- les palpations doivent être prévues par le code de procédure pénale afin que soient distinguées les palpations de sécurité des palpations sommaires liées à la recherche et à la poursuite d'une infraction ; des droits supplémentaires doivent être reconnus à la personne concernée et notamment la présence d'un officier de police judiciaire lors de l'exécution de la mesure ;
- le contrôle de l'autorité judiciaire - découlant directement des dispositions de l'article 66 de la Constitution - doit être renforcé. Pour ce faire, il est impératif que le procureur de la République acquière enfin un statut d'autorité judiciaire pleinement conforme aux standards européens (cf. supra). En effet, une remise en cause par la Cour de cassation ou la Cour européenne des droits de l'homme de cette qualité emporterait de graves conséquences sur la validité du régime juridique applicable aux contrôles d'identité au regard des exigences constitutionnelles ou européennes ;
- le contrôle a priori du procureur de la République doit être effectif : il est en effet trop souvent formel, les trames de réquisitions des articles 78-2 al. 6, 7, 78-2-1 et 78-2-2 étant préparées par les services enquêteurs, mises en forme par le secrétariat du procureur et signées par celui-ci ou l'un de ses subordonnés. Le choix de la zone et de la plage horaire du contrôle n'est pas réellement opéré par le procureur, qui ne dispose pas de la maîtrise des ressources humaines des services de police ou de gendarmerie, mais par le commissaire ou le commandant d'unité de gendarmerie. Le procureur se borne

ainsi à vérifier la fréquence des contrôles dans certaines zones et la régularité formelle de la réquisition. Une fois la réquisition prise et sauf à assister auxdits contrôles, le procureur ne possède pas les moyens lui permettant de s'assurer du respect des règles légales et déontologiques applicables ;

- il convient donc de renforcer significativement ces moyens aujourd'hui insuffisants. Une réforme textuelle pourrait par ailleurs préciser que la réquisition du parquet doit s'appuyer sur des éléments criminologiques et/ou statistiques susceptibles d'être analysées. Ceci suppose que soient fournies au procureur de la République des données sur les infractions, sur leur localisation, leur fréquence, leur mode opératoire etc... Les mêmes éléments justifieront également - ou non - que ces contrôles soient associés, lorsque c'est légalement possible, à des visites de véhicules. Il pourrait être également envisagé que chaque opération réalisée sur réquisition donne lieu à un compte-rendu global d'opération. Cette évaluation non nominative mais statistique devrait comprendre : - le nombre de personnes contrôlées et les suites données (nombre de contrôles négatifs, de vérifications d'identité, d'interpellation pour délit apparu à l'occasion du contrôle) ; - le déroulement du contrôle (nombre de consultations de fichiers, de palpation de sécurité, de fouille de véhicule). - une analyse cartographique permettant d'apprécier la répartition géographique des contrôles. Les chefs de circonscriptions pourraient également être invités à apporter ces éléments analytiques à échéance régulière notamment dans l'optique de leur intégration au rapport annuel de politique pénale ;
- le contrôle a posteriori est lui-aussi largement déficient dès lors que la majorité des contrôles judiciaires ne donnent pas lieu à la constitution d'une procédure pénale.