

BO Interieur
1993 4^e trim
pp. 30-41

CIRCULAIRE DU 21 OCTOBRE 1993

**relative aux contrôles et vérifications d'identité
et aux vérifications de situation des étrangers**

NOR : INTD9300235C

Référence : circulaire abrogée n° 86-272 du 13 septembre 1986.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à Mesdames et Messieurs les préfets ; Monsieur le préfet de police.

La liberté d'aller et de venir est une liberté fondamentale qui a valeur constitutionnelle.

Mais 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 œuvre de principes et de droits ayant eux aussi valeur constitutionnelle ; la sûreté et la liberté elle-même resteraient lettre morte si les besoins de la sécurité publique n'étaient pas assurés.

Il est donc indispensable que des contrôles et vérifications d'identité soient pratiqués par les services de police et de gendarmerie, dans le strict respect des principes de constitutionnalité et de légalité.

En adaptant les contrôles d'identité aux nécessités de la lutte contre la délinquance et en mettant fin à l'imprécision des règles en vigueur, la loi n° 93-992 du 10 août 1993 répond à ces deux exigences.

Le nouveau texte, qui modifie les lois n° 83-466 du 10 juin 1983 et n° 86-1004 du 3 septembre 1986, figure à l'article 78-2 du code de procédure pénale (C.P.P.) auquel ont été ajoutés trois alinéas relatifs respectivement aux contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République, aux contrôles d'identité préventifs et aux contrôles d'identité dans les zones frontalières ainsi que les ports, aéroports et gares ouverts au trafic international.

Le régime des contrôles d'identité résultant de la loi n° 93-992 du 10 août 1993 reste distinct de l'ensemble des règles de police qui prévoient l'obligation, pour certaines catégories de personnes, de justifier d'un titre ou d'un document particulier (en raison notamment des risques qu'elles font courir à autrui, de leur profession, ou de leur nationalité) et qui autorisent l'interpellation de ces personnes dans le cadre d'opérations de police administrative, aux fins de vérifier le respect des obligations qui leur incombent. C'est la raison pour laquelle la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France a inséré dans

l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et non plus dans le code de procédure pénale, les dispositions relatives à la vérification de la situation des étrangers.

Bien que ces règles soient d'une nature différente de celles régissant les contrôles et vérifications d'identité, il a paru utile d'en faire un commentaire conjoint en raison de leurs liens sur le plan juridique et pratique.

La présente circulaire envisagera successivement :

- les contrôles d'identité (art. 78-2 du C.P.P.) (I) ;
- les vérifications d'identité (art. 78-3, 78-4 et 78-5 du C.P.P.) (II) ;
- les vérifications particulières de situation des étrangers (art. 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) (III).

I. - 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 II.

L'article 78-1 du code de procédure pénale pose le principe que toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité dans les conditions prévues par la loi et que l'application de ces règles est soumise au contrôle des autorités judiciaires.

L'article 78-2 du même code 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 et 21-1 du code de procédure pénale ; les agents de la police municipale, qui sont agents de police judiciaire adjoints en vertu de l'article 21-2 du code de procédure pénale ne sont donc pas habilités à y procéder.

La personne interpellée peut justifier de son identité par tous moyens, en présentant un document officiel revêtu de sa photographie ou toute autre pièce probante. La preuve par témoignage est également admise.

Dans tous les cas, ces contrôles ne doivent durer que le temps strictement nécessaire à l'examen de la validité des éléments produits.

Les contrôles d'identité relèvent de deux catégories différentes, certains se pratiquant en matière de police judiciaire, d'autres dans des situations de police préventive visant à prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens. Ces deux catégories ont fait l'objet de modifications par la loi du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité. C'est à la seconde catégorie que se rattachent les contrôles d'identité dans les zones frontalières instaurés par la nouvelle loi.

**A. - LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ
RELEVANT DE LA POLICE JUDICIAIRE**

En complément du premier alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, qui fixe le régime des contrôles d'identité effectués à la seule initiative des forces de police ou de gendarmerie, le législateur a créé une nouvelle catégorie de contrôles d'identité sur réquisitions écrites du procureur de la République.

1. Les contrôles d'identité effectués à la seule initiative des forces de police ou de gendarmerie

Aux termes de l'article 78-2 alinéa 1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 10 juin 1983, l'interpellation d'une personne aux fins de contrôle d'identité est possible, lorsqu'un indice fait présumer que la personne se trouve dans l'un des cas suivants :

a) *Elle a commis ou tenté de commettre une infraction.* L'infraction commise concerne aussi bien un crime, un délit, ou une contravention.

b) *Elle se prépare à commettre un crime ou un délit.* Le contrôle d'identité peut dans cette hypothèse être effectué lorsque sont constatés des actes préparatoires de crime ou de délit distincts du commencement d'exécution, lequel est constitutif de la tentative punissable. Le contrôle peut intervenir, alors même qu'existe un doute sur la volonté délictuelle de l'auteur et que la tentative n'est pas encore constituée. A titre d'exemples, il en va ainsi de l'individu qui escalade le mur d'une maison, qui tente de se dissimuler à la vue du public près d'un distributeur de billets ou encore qui, de nuit, rôde autour d'une voiture en stationnement et en examine l'intérieur.

c) *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 le cas du flagrant délit. 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.

d) *Elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.* Les recherches de l'espèce sont celles qui sont ordonnées par le parquet (mandats de comparution et d'amener des articles 62 et 70 du C.P.P.), les juridictions d'instruction (mandats de comparution, d'amener, d'arrêt, ou de dépôt tels que définis à l'article 122 du C.P.P.), les juridictions de jugement (mandats d'amener de l'article 310 du C.P.P., jugements de condamnation, etc.), le juge de l'application des peines ou le juge des enfants.

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 entreprise permettent elles aussi de procéder à ces contrôles, mais au titre des hypothèses visées ci-dessus en a etc.

*
*

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.

Toutefois, si l'appréciation subjective du for intérieur d'autrui sur ses intentions délictuelles ne saurait être admise pour motiver l'interpellation, en revanche, 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'exemples, la fuite devant les policiers ou le passage répété, de nuit, devant la vitrine d'une bijouterie, peuvent faire présumer, dans le premier cas, qu'une infraction a été commise, dans le second, qu'elle se prépare.

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

2. Les contrôles d'identité effectués sur réquisitions du procureur de la République

La loi du 10 août 1993 a inséré, après le 1^{er} alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale, un nouvel alinéa qui prévoit qu'il peut être procédé aux contrôles de l'identité de toutes personnes :

- sur réquisitions écrites du procureur de la République ;
- aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise ;
- dans des lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat.

Ces dispositions font l'objet d'instructions du garde des sceaux, ministre de la justice aux parquets que vous trouverez en annexe à la présente circulaire.

Cet alinéa qui autorise des contrôles systématiques d'identité à des fins de police judiciaire ne peut dont être mis en œuvre que dans des conditions strictement définies par le législateur.

a) Si la loi n'exige pas que les réquisitions du procureur soient motivées, elle pose le principe qu'elles précisent la nature des infractions recherchées. A titre d'exemples, de telles opérations pourront être ordonnées pour rechercher, dans des lieux où elles sont susceptibles de se commettre, des infractions à la législation sur les stupéfiants, des faits de recel, de proxénétisme ou de racolage ou encore des infractions à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France.

La découverte, lors de ces opérations, d'infractions autres que celles visées par les réquisitions du parquet doit conduire à l'établissement de procédures incidentes. Ces procédures sont régulières, dès lors que le contrôle d'identité s'est déroulé dans des conditions conformes à la loi. Le législateur a estimé utile de réaffirmer expressément ce principe dans la loi.

b) Les réquisitions du procureur de la République doivent également préciser les conditions de lieu et de temps dans lesquelles les contrôles seront effectués. En conséquence, elles délimiteront le périmètre exact ainsi que les heures de commencement et de fin des opérations. Dans sa circulaire aux parquets, le garde des sceaux indique qu'il lui apparaît souhaitable que les contrôles n'exèdent pas, au plus, une demi-journée, tout en soulignant que des contrôles mobiles de plus courte durée, circonscrits à des lieux et à des périodes de temps déterminés pourraient, dans certains cas, s'avérer à la fois plus efficaces, s'agissant de déstabiliser les délinquants potentiels, et plus propres à rassurer la population sans l'importuner.

c) Si la loi donne au procureur de la République le pouvoir exclusif d'ordonner ces contrôles et d'en contrôler la mise en œuvre, il va de soi que la détermination des forces et des moyens nécessaires et de leurs conditions techniques d'emploi appartient aux autorités de police et de gendarmerie.

Vous veillerez, dans le cadre des responsabilités qui vous incombent, à assurer la disponibilité des forces de police.

Par ailleurs, le garde des sceaux a invité les parquets à se concerter avec les autorités de police et de gendarmerie sur la mise en œuvre de ces contrôles, qu'il s'agisse d'en déterminer les lieux et les périodes ou de s'assurer la disponibilité des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Vous vous attacherez, dans le cadre de vos responsabilités, à favoriser cette concertation. A cet égard, il m'apparaît indispensable que les autorités de police et de gendarmerie portent à la connaissance du parquet les situations qui pourraient justifier un tel contrôle. C'est la qualité des informations communiquées au procureur de la République qui permettra de réaliser des opérations efficaces, permettant de renforcer la répression des infractions et d'améliorer la sécurité.

d) La circonstance que les contrôles puissent être effectués à l'égard de toute personne n'implique pas de contrôler toutes celles qui se trouvent dans les conditions de temps et de lieu visées par les réquisitions du procureur de la République. En conséquence, lorsque le nombre important de personnes se trouvant sur les lieux du contrôle ne permettra pas que toutes soient invitées à justifier de leur identité, il conviendra, sous l'autorité du parquet, de veiller à prévenir toute mesure qui pourrait être perçue par le public comme étant discriminatoire et d'adopter un mode de sélection adapté aux infractions recherchées.

B. - LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ PRÉVENTIFS

Prévus par l'article 78-2, alinéa 3 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi du 10 août 1993, les contrôles d'identité préventifs peuvent être effectués, quel que soit le comportement de la personne contrôlée, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens. La loi récemment promulguée précise ainsi expressément que le comportement de la personne dont l'identité est contrôlée ne constitue pas une condition indispensable à la régularité du contrôle, contrairement à ce qu'un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 10 novembre 1992 avait exigé. En conséquence, la nouvelle rédaction du 3^e alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale doit permettre aux forces de police ou de gendarmerie de remplir pleinement leur mission de prévention, y compris dans les cas où le comportement de la personne contrôlée n'est en rien suspect.

Toutefois, les contrôles préventifs ne peuvent être mis en œuvre que dans des circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public.

Ces circonstances particulières peuvent être de lieu, de temps ou encore résulter du comportement de la personne contrôlée ; elles sont indépendantes les unes des autres.

Peuvent ainsi justifier des contrôles d'identité préventifs :

a) Les circonstances de lieu.

Des contrôles préventifs peuvent être effectués dans des lieux où se commettent habituellement ou fréquemment des actes de délinquance, comme des vols à l'arraché, des trafics divers, des délits liés à la prostitution... Il peut s'agir de certaines rues, places, quartiers ou marchés, dans lesquels l'activité délictuelle est importante. Il peut s'agir de la proximité des points sensibles (installations classées...). Il peut s'agir également de lieux qui offrent aux malfaiteurs des facilités pour commettre des vols ou des agressions (couloirs de métro ou rues désertes la nuit...) et d'une manière générale des lieux où la tranquillité publique est habituellement troublée. Il peut aussi s'agir d'établissements ouverts au public où se rassemblent habituellement des malfaiteurs.

Dans tous ces cas, il convient d'être toujours précis quant à la réalité, la fréquence ou la probabilité des infractions commises à l'endroit où les contrôles sont effectués. La simple affirmation selon laquelle un lieu est « propice » à la commission d'infractions ne saurait, par exemple, en l'absence d'autres précisions, justifier un contrôle d'identité.

b) Les circonstances de temps.

Certaines circonstances induisent des risques particuliers pour la sécurité des personnes et des biens, qui justifient l'exercice de contrôles d'identité. Ce peut être par exemple le cas d'alertes à la bombe, de grands rassemblements de personnes et notamment d'événements sportifs ou musicaux importants, ou encore de la prévention de pillages ou d'attroupements.

c) Le comportement de la personne concernée.

Le comportement anormal ou suspect d'une personne peut faire présumer une menace pour l'ordre public : par exemple, le comportement de rôdeurs, notamment aux abords d'une pharmacie ou d'un établissement bancaire ; une attitude troublée ou de fuite à l'approche des gardiens de la paix ; un scandale sur la voie publique ou encore le passage répété d'une personne devant un point sensible.

Les contrôles préventifs ne peuvent être pratiqués que dans des lieux publics ou ouverts au public, tels que des gares, cafés, salles de spectacle ou galeries marchandes. Le contrôle d'identité dans un lieu privé conférerait, en effet, à cette 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 être donc pratiqués que dans l'exercice de missions de police judiciaire.

C. - LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ DANS LES ZONES FRONTALIÈRES AINSI QUE DANS LES PORTS, AÉROPORTS ET GARES OUVERTS AU TRAFIC INTERNATIONAL

La prochaine entrée en vigueur de la convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, aura pour conséquence la suppression des contrôles aux frontières aériennes, terrestres et maritimes entre la France et les Etats-parties à cette convention, c'est-à-dire tous les Etats de la Communauté européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

L'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes a conduit le législateur à prévoir de nouvelles possibilités de contrôles que ne permettait pas la législation en vigueur. Il est en effet nécessaire de compenser la suppression des contrôles frontaliers traditionnels aux frontières internes de l'espace Schengen, par des contrôles aléatoires et mobiles

effectués plus en profondeur sur le territoire, qui devront permettre de lutter efficacement contre les risques particuliers d'infractions d'immigration irrégulière et d'atteintes à l'ordre public qui sont liés à la circulation internationale des personnes. Les statistiques que vous établirez à l'occasion de ces contrôles, particulièrement à l'aide des services de la police de l'air et des frontières, permettront notamment d'évaluer la pression migratoire irrégulière tant sur notre territoire que dans l'espace Schengen en son ensemble.

Dérogatoires au droit commun, les contrôles d'identité instaurés par le quatrième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi du 10 août 1993 ne pourront être effectués que dans des endroits bien délimités et à des fins déterminées par le législateur :

a) Ces contrôles ne pourront être pratiqués que dans une zone située à moins de 120 kilomètres de la frontière terrestre entre la France et les Etats limitrophes qui sont parties à la convention de Schengen (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Italie et Espagne). Ils pourront également être effectués dans les zones accessibles au public sur l'emprise des ports, des aéroports et des gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par un arrêté interministériel.

b) Ces contrôles d'identité seront effectués en vue de vérifier le respect des obligations, qui pèsent sur certaines personnes, de détenir, porter et présenter les titres et documents prévus par la loi : par exemple, le permis de conduire (art. L. 4 et R. 137 du code de la route) ; le permis de chasser (art. L. 223-1 et L. 228-19 du code rural), les autorisations nécessaires au port, à la détention ou à la circulation transfrontière des armes (décret-loi du 18 avril 1939, décret du 12 mars 1973, décret du 6 janvier 1993) ; les pièces ou documents sous le couvert desquels les étrangers sont autorisés à circuler ou à séjourner en France (art. 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

Toutefois, le législateur a expressément prévu que la découverte, à l'occasion de tels contrôles, d'infractions autres que celles relatives aux titres réglementaires n'était pas de nature à entraîner la nullité des procédures incidentes qui seraient alors diligentées.

c) La mise en œuvre des contrôles d'identité renforcés dans les zones frontalières devra être conduite avec discernement afin de ne pas occasionner une gêne excessive aux personnes qui en sont justiciables. En conséquence, plutôt que de pratiquer des contrôles systématiques, il conviendra de sélectionner avec soin les lieux et les circonstances justifiant la mise en œuvre de ces contrôles. Une attention particulière devra être ainsi portée aux abords immédiats des frontières ainsi qu'à leur environnement plus éloigné, lorsque la circulation transfrontalière est dense ou que la configuration du site est plus particulièrement propice à des passages irréguliers (bande côtière pouvant être aisément franchie ; zones frontalières aisément franchissables à la marche ou par simple escale...).

Il conviendra également de faire porter les contrôles en priorité sur les personnes dont il apparaît qu'elles viennent de franchir la frontière ou qu'elles sont susceptibles de le faire. A l'occasion de ces contrôles, les forces de police ou de gendarmerie vérifieront en particulier si les étrangers non ressortissants des Etats membres sont entrés ou résident régulièrement dans l'espace Schengen et sont bien, le cas échéant, déten-

teurs du visa commun d'entrée sur le territoire des Etats Schengen. Elles s'assureront également que les personnes assujetties à la déclaration d'entrée sur le territoire français prévue par l'article 22 de la convention de Schengen et le décret du 8 février 1993 se sont bien acquittées de cette obligation ; en application des articles 19 et 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans leur rédaction issue de la loi du 26 février 1992, le non-respect de cette obligation est en effet constitutive d'un délit et peut justifier le prononcé d'une reconduite à la frontière.

Dans les ports, les aéroports ou les gares routières ou ferroviaires ouverts au trafic international, le même souci de sélectivité conduira à privilégier les contrôles, lors de l'arrivée de bateaux, d'avions, de trains ou d'autocars en provenance des Etats parties à la convention de Schengen. Naturellement, afin d'assurer l'effectivité de la libre circulation et pour ne pas causer une gêne excessive aux personnes qui se déplacent, ces contrôles ne pourront revêtir un caractère systématique et devront être sélectifs. A cette occasion, sera également assuré le respect de l'obligation de déclaration d'entrée sur le territoire français.

Je tiens à souligner que ces dispositions ne prendront effet qu'à la date d'entrée en vigueur de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ainsi que le précise l'article 2 de la loi du 10 août 1993. Elles ne s'appliqueront bien sûr pas aux départements et territoires d'outre-mer, le champ d'application de la convention étant limité par son article 138, en ce qui concerne la France, « au territoire européen de la République française ».

II. - LES VÉRIFICATIONS D'IDENTITÉ

La vérification d'identité est la conséquence du refus ou de l'impossibilité dans laquelle se trouve la personne dont l'identité est contrôlée de justifier de son identité. Elle est régie par les articles 78-3, 78-4 et 78-5 du code de procédure pénale qui sont applicables aussi bien en matière de police judiciaire que de police administrative.

A. - LA MISE EN ŒUVRE DE LA VÉRIFICATION D'IDENTITÉ

Si la personne interpellée ne peut ou ne veut justifier de son identité (la production de documents faux ou douteux est assimilée à ces cas), 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 le 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 local de police.

Les agents chargés de la vérification peuvent procéder à toutes investigations utiles en vue d'établir l'identité de la personne retenue (auditions de témoins, confrontation, interrogation de fichiers...) ; ils peuvent, le cas échéant, recourir à des prises d'empreintes et de photographies, mais seulement lorsque la personne maintient son refus de justifier de son identité ou fournit des éléments manifestement inexacts (adresse se révélant fausse après vérification, âge manifestement improbable...) et avec l'autorisation du magistrat responsable (art. 78-3, al. 4, du C.P.P.).

A l'issue des opérations, et en tout état de cause après le délai de quatre heures, la personne doit être libérée.

Toutefois, la vérification d'identité peut être suivie d'une mesure de garde à vue, dans les cas et conditions prévus par la loi (code de procédure pénale, code de la santé publique en matière de trafic de stupéfiants...); la durée de la rétention pour vérification d'identité s'impute alors sur celle de la garde à vue (art. 78-4 du C.P.P.).

B. - LES GARANTIES DE LA VÉRIFICATION D'IDENTITÉ

Pour assurer la protection 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 n'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 dix-huit ans, le procureur de la République doit être obligatoirement informé dès le début de la rétention. Sauf impossibilité, le mineur doit être assisté de son représentant légal (art. 78-3, al. 2, du C.P.P.). Dans la pratique, cette disposition est souvent impossible à mettre en œuvre car le représentant légal ne peut être avisé que lorsque l'identité du mineur est établie. S'il refuse de décliner son identité, l'officier de police judiciaire ou l'agent de police judiciaire ne pourra se fonder que sur l'apparence pour apprécier l'âge du mineur dans l'attente de la découverte de son identité. En cas de doute, 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 (maintien du refus de décliner son identité ou communication d'éléments manifestement inexacts), l'officier de police judiciaire doit demander préalablement l'autorisation soit au procureur de la République, soit au juge d'instruction s'il s'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 (art. 78-3, al. 4, du C.P.P.).

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 les investigations appellent une décision de sa part (prises d'empreintes ou de photographies), 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 (art. 78-3, alinéa 3 du C.P.P.).

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 obligatoirement mentionner la prise d'empreintes et de photographies et le motif pour lequel elle a été pratiquée. Doivent égale-

ment y figurer, afin que le contrôle juridictionnel trouve à s'appliquer : 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 ; la signature de l'intéressé ou la mention de son refus et des motifs de celui-ci.

5° Quant à la destination qui doit être donnée au procès-verbal, deux cas doivent être distingués selon que la vérification est suivie ou non d'une procédure judiciaire :

a) Si la vérification d'identité est suivie par 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. Toute mise en mémoire sur fichier est interdite et le procès-verbal et toutes les pièces annexes établies à cette occasion (copies, photographies, relevés d'empreintes) doivent être détruits dans un délai de six mois (article 78-3, antépénultième alinéa, du C.P.P.).

Les prescriptions légales rappelées ci-dessus s'imposent sous peine de nullité de la procédure (art. 78-3 dernier alinéa du C.P.P.).

6° Information sur les droits de la personne retenue.

Indépendamment des garanties prévues par la loi, une garantie supplémentaire sera fournie à la personne faisant l'objet d'une vérification d'identité ; elle recevra lors de sa présentation devant l'officier de police judiciaire un imprimé lui indiquant quels sont ses droits et devoirs en la matière.

C. - SANCTIONS

L'article 78-5 du code de procédure pénale dispose que le refus, de la part de la personne retenue, de se prêter aux opérations de prises d'empreintes digitales ou de photographies autorisées par le magistrat compétent est puni d'un emprisonnement de 10 jours à 3 mois et d'une amende de 500 à 15 000 F. Ces faits peuvent également faire l'objet d'une procédure judiciaire pour outrage, voie de fait ou rébellion, lorsque les éléments constitutifs de ces infractions sont réunis.

III. - LES VÉRIFICATIONS DE SITUATION DES ÉTRANGERS

En application de l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993, le contrôle de la régularité du séjour d'un étranger en France peut s'effectuer de deux manières.

A. - LES VÉRIFICATIONS DE SITUATION DES ÉTRANGERS CONSÉCUTIVES A UN CONTRÔLE D'IDENTITÉ

Toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité, dans les cas et les conditions prévus par le code de procédure pénale (art. 78-1 du C.P.P.).

L'identité d'un étranger peut donc être contrôlée dans les mêmes conditions que celle d'un ressortissant français. A l'occasion de ce contrôle d'identité, l'étranger doit, de surcroît, à la demande de l'agent qui effectue le contrôle, présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels il est autorisé à circuler ou à séjourner en France (article 8 dernier alinéa de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée qui reprend la rédaction de l'article 78-2, 3^e alinéa du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi du 3 septembre 1986).

Si l'étranger n'est pas en mesure de présenter son titre de séjour - ou présente un document sujet à caution -, il peut être amené au poste de police dans le cadre d'une enquête judiciaire pour infraction à la législation sur l'entrée ou le séjour des étrangers en France. Dans ce cas, il pourra être placé en garde à vue et, si l'infraction à son encontre est poursuivie, présenté au tribunal correctionnel en application de l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Si les faits sont établis mais que l'infraction n'est pas poursuivie, l'étranger en cause peut faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière en application de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

B. - LES VÉRIFICATIONS DE SITUATION D'ÉTRANGERS EN DEHORS DE TOUT CONTRÔLE D'IDENTITÉ

Les étrangers sont tenus, en application des articles 5, 6 et 9 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, de détenir un document de voyage revêtu ou non d'un visa ou un titre de séjour. Cette obligation revêt un caractère permanent. Il est donc nécessaire d'en assurer le contrôle, en dehors même des circonstances qui peuvent justifier un contrôle d'identité dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. C'est la raison pour laquelle l'avant-dernier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance de 1945 dans sa rédaction issue de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration prévoit que, « en dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France »... Ces dispositions remplacent celles de l'article 1^{er} du décret n° 46-448 du 18 mars 1946 et de l'article 2 du décret n° 46-1574 du 30 juin de la même année qu'une partie de la doctrine et des juridictions considérait comme abrogées.

Il convient de souligner que cette disposition législative doit être interprétée strictement. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993, les autorités habilitées à effectuer ces vérifications doivent se fonder exclusivement sur des critères objectifs et exclure toute discrimination de quelque nature qu'elle soit entre les personnes. Le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas repris intégralement les exigences de la jurisprudence de la Cour de cassation (Vuckovic et Bogdan du 25 avril 1945, bulletin criminel 1985, p. 159) rendue sous l'empire des décrets de 1946, qui subordonnait le contrôle des titres des étrangers à « des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé ».

Le recours à des critères objectifs excluant toute discrimination continue de s'opposer à ce que l'appréciation de l'extranéité d'une personne puisse se faire d'après son apparence physique. La prise en considération de la couleur de la peau ou de la morphologie serait en effet discriminatoire. En outre ces critères ne caractérisent pas la nationalité.

En revanche, à titre d'exemples, la conduite d'un véhicule immatriculé à l'étranger, la participation à une manifestation dont les banderoles montrent qu'elle regroupe des étrangers, la distribution de tracts ou l'apposition d'affiches rédigés en langue étrangères, le port apparent d'un livre ou d'un écrit en langue étrangère constituent des circonstances qui en toute objectivité, font présumer la qualité d'étranger.

* *

Il est indispensable que les contrôles et les vérifications d'identité soient pratiqués par l'ensemble des services de police et de gendarmerie dans le strict respect des règles légales. Je vous rappelle en effet que l'autorité judiciaire a pour mission de veiller au respect intégral de l'ensemble des conditions de forme et de fond qui sont posées par le législateur en matière de contrôles et de vérifications d'identité et qu'il incombe aux tribunaux de censurer et de réprimer les illégalités qui seraient commises et de pourvoir éventuellement à la réparation de leurs conséquences dommageables.

S'agissant plus particulièrement de la mise en œuvre des contrôles d'identité, j'appelle votre attention sur le fait que l'autorité judiciaire a pour mission de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons qui ont motivé ces opérations.

Au-delà du respect de la loi, je veux appeler votre attention sur le strict respect des règles déontologiques. L'élargissement des cas et des conditions dans lesquels les contrôles d'identité peuvent être effectués répond à un impératif de sécurité publique. Les contrôles doivent donc être mis en œuvre dans cette perspective, c'est-à-dire conformément à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui rappelle que la force publique « est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». C'est de la maîtrise dont feront preuve les policiers et les gendarmes dans l'utilisation des nouveaux moyens légaux mis à leur disposition que dépendra leur bonne acceptation par le public. J'insiste pour que ces moyens nouveaux au service de la sécurité soient utilisés chaque fois que cela est nécessaire, uniquement dans ces cas, et toujours avec courtoisie, tact et discernement.

La présente circulaire devra faire l'objet d'une large diffusion parmi les personnels de police et de gendarmerie, notamment sous la forme d'un commentaire à l'initiative des chefs de services responsables de la conduite des opérations de contrôle et de vérification d'identité. Pour une bonne application des dispositions étudiées, 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, sont en cours d'élaboration. Ils seront diffusés auprès des divers services de police.

Vous voudrez bien me rendre compte de l'application des présentes instructions et des difficultés auxquelles elles pourraient donner lieu.

CHARLES PASQUA