

Des identités bien contrôlées

Nous publions l'intervention du syndicat de la Magistrature au colloque de la C.F.D.T. sur le fichage informatique. Depuis le projet de loi Peyrefitte « Sécurité et Liberté » vise à légaliser tout simplement les contrôles d'identité !

Le ministre de l'Intérieur présente un projet de Carte nationale d'identité informatisée.

Parallèlement, il affirme que dans le cadre des opérations de police administrative, les policiers pourraient effectuer des interpellations et contrôles d'identité « quand des circonstances particulières l'exigent ».

Or ces contrôles d'identité, atteinte au principe de libre circulation des personnes, ne sont possibles que dans les cas prévus par la loi et la jurisprudence : crime ou délit flagrant, enquête préliminaire judiciaire, contrôle routier, contrôle des étrangers ; la cour de cassation a admis le contrôle d'identité en dehors de toute infraction dans un cas de manifestation interdite comportant des risques graves d'affrontement entre groupes antagonistes, qui laissait prévoir un trouble important à l'ordre public (arrêt Friedel). Ce sont ces circonstances qui sont qualifiées de particulières.

Le ministre de l'Intérieur ne peut donc se prévaloir de ces « circonstances particulières » pour justifier les opérations « coup de poing », les contrôles systématiques dans le métro ou dans certains quartiers eu à l'égard de certaines catégories sociales, qui demeurent illégaux.

Ces mesures d'intimidation de masse seraient facilitées par une carte nationale d'identité qui deviendrait rapidement obligatoire et permettrait, grâce aux procédés informatiques, un fichage, lui aussi illégal, pratiqué sur place dans les cars de police.

Besoin d'identification

Le besoin d'identification est un besoin social en ce sens qu'il correspond à un certain état de la société. Le système bancaire par exemple le ressent fortement. La généralisation du chèque et l'usage du crédit engendrent le besoin d'identification. Il ne fait pas de doute que l'existence d'un titre infalsifiable satisfait grandement les banques et les commerçants, surtout si l'on adjoint au bas de ce titre une zone de lecture optique qui permettrait de vérifier quasi instantanément si une personne a déjà causé un incident de paiement, par exemple.

Mais à quoi rime l'expression de ce besoin, quand il se concrétise par des

contrôles d'identité dans la rue ou dans le métro ? Aucun texte n'impose au piéton de circuler muni de papiers d'identité. Il ne saurait donc être question de constater l'existence (ou l'inexistence) d'une infraction impossible.

Avant même d'aborder la question des pouvoirs de la police, se pose celle du pourquoi. S'agit-il d'une volonté d'intimidation ? Intimider peut vouloir dire prévenir une infraction, si l'on parvient à dissuader le voyou qui se préparait à commettre un méfait. La présence policière pourrait alors rassurer l'honnête homme qui sent le crime s'écarter de l'uniforme. Mais alors, il faudrait placer la police dans les couloirs déserts, qui tentent l'agressif, le cupide ou le concupiscent. Au lieu de cela, c'est dans les stations les plus fréquentées, aux heures de pointe que se trouve le déploiement policier le plus important. Dès lors, s'il s'agit d'intimidation, elle ne repose pas sur un désir de prévention, car tout le monde sait que le criminel a horreur de la foule, sauf bien sûr le pickpocket. C'est pourtant bien d'intimidation de masse. Il faut faire comprendre à toute une population, caractérisée au plan social, racial, vestimentaire, qu'elle est par nature suspecte. Faire sentir à toute une population d'immigrés que son statut est précaire.

Les pouvoirs de la police

Un récent bulletin du ministère de l'Intérieur rappelle les cas dans lesquels la police peut vérifier les identités. On ignore s'il entend par là justifier les pratiques de ses fonctionnaires ou s'il les nie.

La question que pose la C.F.D.T. concerne « la multiplication des contrôles d'identité et les abus de pouvoir de la police en la matière ». Nous connaissons les pratiques, pour apprécier l'abus, il faut rappeler le droit.

Aucun texte ne prévoit que l'on doive être en mesure de faire la preuve de son identité à tout moment, du moins en ce qui concerne le piéton. La carte d'identité n'est pas obligatoire, le principe est donc la liberté d'aller et de venir, sans avoir à justifier de son identité.

Quelles limites à cette liberté ?

On distingue traditionnellement entre les activités de police judiciaire et les activités de police administrative : — P.J. : art. 14 C.P.P. toute opération ayant pour but la recherche ou la poursuite des auteurs d'une infraction.

P.A. : toute opération menée en vue de la protection ou du rétablissement de l'ordre public.

La distinction est bien marquée, même si parfois il peut y avoir des difficultés pratiques, comme par exemple quand une opération de P.A. amène la commission ou la découverte d'une infraction. Dès lors, l'opération en cours devient opération de P.J.

Il existe une autre distinction, très importante : une « vérification d'identité » se décompose en plusieurs phases :

- 1 - le contrôle proprement dit : sur réquisition verbale, la personne concernée doit décliner son identité, voire la justifier au moyen d'une pièce d'identité ;
- 2 - l'interpellation, qui est une appréhension suivie d'une détention dans les locaux de police en cas de vérification particulière ;
- 3 - enfin, le cas échéant, accomplissement de formalités de police technique (photographie, prise d'empreintes, fichage...).

On recherche en général quels sont les pouvoirs de la police dans ses différentes activités, de P.A. et de P.J. Il paraît plus simple et plus parlant de procéder à partir des différentes opérations regroupées en deux séries des plus graves aux plus simples :

- interpellation, plus formalités de police technique ;
- simple contrôle.

Interpellation et opérations de police technique

La conduite au poste, avec vérifications, enregistrement des identités, prise de photos et d'empreintes, fichage, sont aujourd'hui monnaie courante. L'affaire de Dôle (des policiers poursuivis pour détention illégale) trouve son origine dans le fait que des personnes qui refusaient de se soumettre à un contrôle d'identité ont été conduites au poste de police et retenues quelques minutes. A l'occasion de manifestations, ce sont des cars entiers de personnes interpellées qui sont menés dans des centres, retenues un certain temps et fichés. Il est donc très important de

rechercher dans quels cas la police a le droit de procéder ainsi.

Si l'on met à part le cas où il existe un mandat judiciaire régulier (par exemple une commission rogatoire) deux cas seulement donnent une base légale à cette opération : le crime ou le délit flagrant et l'enquête préliminaire d'autre part.

Il convient de faire plusieurs observations : En ce qui concerne le crime ou le délit flagrant :

* Seuls les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire énumérés à l'article 20 du C.P.P. peuvent procéder à ces opérations (c'est-à-dire, pour ceux-ci, les gendarmes et les inspecteurs de police).

* Le refus de se soumettre constitue une contravention, ce qui est fondamental car un des principes généraux du droit public est qu'un acte dont l'exécution constitue une contravention ne peut être exécuté d'office par l'administration. On ne peut donc que faire poursuivre pour une contravention la personne qui refuse de se laisser filmer, par exemple, et non le faire malgré son refus.

* Enfin, la jurisprudence limite la portée de cette infraction : la cour d'appel de Paris, dans un arrêt inédit (Letourneur, 17 mai 1971) précise que le refus de se soumettre à la prise d'un cliché photographique ne constitue pas cette contravention dès lors qu'une personne soumise à vérification a justifié de son identité et que rien ne permet de penser que les services de police aient pu avoir un doute sur son identité réelle, et qu'aucune infraction n'a pu être relevée contre elle.

En ce qui concerne l'enquête préliminaire :

* Seuls des O.P.J. peuvent procéder à cette opération.

* Cette disposition est dépourvue de toute sanction.

Interpellation et opérations de police technique sont, on le voit, parfaitement limitées et ne portent que sur des actes de P.J. Ce sont pourrions-nous dire « des moyens de P.J. par nature ».

Ainsi l'arrêt Friedel (cour de cassation, chambre criminelle 5 janvier 1973) précise que les pouvoirs de police administrative n'autorisent pas à retenir, fut-ce provisoirement des personnes qui n'ont commis aucune infraction ou qui ne sont pas soupçonnées d'en avoir commis.

Deux exemples :

Dôle : Le commissaire Boillot a déclaré au *Monde* que le véhicule dans lequel se trouvaient les personnes qui ont refusé de décliner leur identité « était connu pour avoir précédemment transporté un individu condamné pour vol, mais n'ayant pas exécuté sa condamnation ». Cette déclaration ne nous éclaire pas sur la nature de l'opération. Est-ce qu'il laisse entendre par là que les gardiens de la paix agissaient dans le cadre d'une enquête sur un individu en fuite ? ou de toute autre opération de P.J. ? Le simple fait qu'un véhicule soit connu « pour avoir transporté... » suffirait-il pour permettre à la police de se

placer dans ce cadre ? Nous en doutons. Considérons donc, faute de sa voir caractérisée davantage, qu'il s'agissait d'une opération de P.A. Si l'on s'en tient au fait que les personnes interpellées ont été relâchées au bout de quelques minutes, on peut supposer qu'elles n'avaient commis aucune infraction, qu'elles n'étaient pas même soupçonnées d'en avoir commis. On ne pouvait donc en aucun cas les conduire au poste et les retenir, fut-ce provisoirement.

Friedel : Une manifestation interdite. Le service d'ordre a pour mission d'éviter les regroupements. Dans le cadre de cette mission qui amenait la police à contrôler l'identité des passants, Friedel est interpellé. Il présente une carte nationale d'identité, il est conduit au centre Beaujon et relâché 10 h plus tard, après vérifications et photos. A la suite d'une plainte pour détention arbitraire, le juge d'instruction rend une ordonnance de non lieu que confirme la chambre d'accusation, au motif que les mesures incriminées étaient justifiées par les risques de trouble à l'ordre public. La cour de cassation rejette le pourvoi. Mais elle censure l'argumentation de la cour d'appel : les pouvoirs de P.A. n'autorisent pas à retenir, fut-ce provisoirement. La cour précise bien qu'il était impossible d'invoquer « les règles en usage » qui ne pourraient constituer une cause de justification ou une excuse que la loi ne prévoit pas.

Par contre, Friedel a présenté une carte d'identité comportant une photographie qui ne paraissait pas correspondre à son visage. Sa pièce d'identité était donc suspecte et pouvait laisser penser qu'on se trouvait en face d'un flagrant délit d'usage de faux papiers. Donc Friedel a été retenu dans le cadre d'une opération de P.J.

Toute opération d'interpellation ou de fichage est donc bien illégale, dans le cadre d'une mission de police administrative. Nous pouvons constater que dans ce domaine, la police outrepassse ses droits quotidiennement.

On peut certainement soutenir qu'on se trouve fréquemment en présence d'une détention illégale. Quant à savoir si l'on se trouve dans le cadre prévu et réprimé par les articles 114 et 341 du code pénal, la question n'est pas simple et dépend du cas d'espèce. On peut également considérer qu'il s'agit d'une voie de fait, susceptible d'ouvrir droit à réparation devant une juridiction civile.

Le simple contrôle d'identité

Le simple contrôle est prévu par un certain nombre de textes :

L'ordonnance de 1945, pour les étrangers, des dispositions du code de la route pour le contrôle des conducteurs, par la législation fiscale pour les contrôles douaniers. Les règles déjà décrites, en matière de flagrant délit, et d'enquête préliminaire s'appliquent également.

Qu'en est-il des autres cas ?

On doit encore se reporter à l'arrêt Friedel qui précise incidemment que les pouvoirs de P.A. permettent de procéder à des vérifications d'identité

quand des « circonstances particulières l'exigent ».

Que peuvent être ces circonstances particulières ? Celles de l'espèce Friedel sont parfaitement caractérisées : il s'agit d'empêcher une manifestation non autorisée, et donc un trouble à l'ordre public, prévisible et grave. Ainsi, les « circonstances particulières » ne sont pas n'importe quelles circonstances. A contrario, les contrôles quotidiens, habituels, sur la voie publique ou dans le métro ne sont pas motivés par des circonstances particulières, et sont donc illégaux.

Les policiers ont donc parfaitement raison de s'interroger, et même de refuser d'effectuer ces opérations.

Quand le ministère de l'Intérieur invoque les circonstances particulières pour fonder le droit de procéder à des contrôles d'identité et justifier des contrôles de routine, il s'engage dans une voie extrêmement dangereuse. Quand on considère que le droit commun, les circonstances quotidiennes peuvent être admises comme « particulières » pour les besoins de la police, on porte atteinte à l'état de droit, on fait un pas vers le totalitarisme. Il faut rappeler qu'il y est parfois encouragé par les magistrats. Ainsi la cour de cassation a-t-elle confirmé la condamnation de Trigno, qui avait refusé d'ouvrir le coffre de son véhicule. Pourtant la loi autorisant ces opérations venait d'être déclarée inconstitutionnelle, ce qui n'a pas empêché la cour suprême de mélanger un flagrant délit (celui d'enlèvement du baron Empain, un mois auparavant) et les dispositions de l'article L4 du code de la route.

Dans cet ensemble, qui comprend le besoin d'identification, le désir d'intimidation et l'extension abusive des pouvoirs de la police en matière de vérification d'identité, le projet de C.N.I. informatisée prend tout son sens. Tout d'abord, titre certain et infalsifiable, il risque de s'imposer petit à petit comme obligatoire et la pratique du contrôle pourrait s'imposer d'autant plus facilement. On peut imaginer que des cars de police soient munis de terminaux. Il suffirait dès lors de présenter la zone de lecture optique au verso de la carte et on pourrait aisément procéder à des opérations de fichage, dans l'instant. On pourrait bien sûr prétendre que le confort de l'usager serait accru, puisqu'il n'aurait pas à attendre des heures dans un centre inconfortable (encore pourrions-nous penser que dans le cas d'une manifestation interdite, le centre serait toujours apprécié, comme lieu d'internement temporaire et comme moyen d'intimidation). Mais dans toutes les autres hypothèses, on peut concevoir un véritable contrôle des déplacements. Il ne resterait pas grand chose alors de la liberté d'aller et de venir.

Cela ne nous plaît pas, c'est pourquoi nous nous opposons au projet de C.N.I. informatisée et aux vérifications abusives.

Syndicat de la Magistrature