

ADDENDUM du 28 janvier 2025
à l'édition 2022 de la note pratique
Contrôles d'identité & interpellations

ISBN n° 978-2-38287-145-4 – Octobre 2022

Cet addendum met à jour la 4^e édition de cette note pratique, en particulier au regard de la loi du 26 janvier 2024¹ et de la jurisprudence.

Attention ! Dans l'ensemble de la note, au lieu de « juge des libertés et de la détention (JLD) », lire : « juge judiciaire ». Depuis le 1^{er} novembre 2024, le contrôle des mesures administratives de privation de liberté imposées aux personnes étrangères en application du Ceseda – et notamment des placements en rétention susceptibles de faire suite à un contrôle de la régularité du séjour – n'est plus réservé au juge des libertés et de la détention (JLD) mais peut être exercé par tout-e magistrat-e du siège du tribunal judiciaire.

B – page 5

Si la police doit justifier des conditions dans lesquelles le contrôle a été opéré et ce qui l'a motivé, la Cour de cassation n'exige pas pour autant que le procès-verbal mentionne le texte l'autorisant. Selon la Cour de cassation, poursuivant sa jurisprudence antérieure, aucune disposition n'impose « à peine de nullité du contrôle, que le texte qui l'autorise soit visé à la procédure » dès lors que les énonciations du PV établissent de manière précise les conditions dans lesquelles le contrôle a été effectué et permettant d'apprécier sa régularité².

d) – page 10

Les raisons plausibles exigées par le texte peuvent résulter du fait que la personne contrôlée a été reconnue par un agent, celui-ci ayant eu par ailleurs connaissance du maintien irrégulier de cette dernière sur le territoire français³.

e) – Page 11

Selon la Cour de cassation, le périmètre des contrôles délimité par le procureur de la République peut être très étendu. Ainsi elle a jugé que des réquisitions intégrant tout le

1 Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

2 Cass. Crim. 25 janvier 2023, pourvoi n° 21-86839.

3 Cass. civ. 1^{re}, 5 octobre 2022, pourvoi n° 21-50064.

périmètre des gares de la capitale demeurent « limitées à des espaces ne couvrant qu'un pourcentage minime du territoire de Paris » et qu'en conséquence la Cour d'appel a pu en déduire que ces réquisitions n'opéraient pas une généralisation des contrôles d'identité dans l'espace⁴.

Dans la continuité de sa jurisprudence contestable, la Cour de cassation a par ailleurs redit que des contrôles opérés sur réquisitions pouvaient être menés à proximité d'un point de distribution de nourritures d'associations humanitaires. Pour la Cour, cela ne suffit pas à considérer les opérations comme déloyales par la mise en place d'un stratagème de l'administration. Il n'y a donc pas d'atteinte au principe de fraternité⁵.

g) – Pages 13 et 14

A propos de la possibilité de contrôler l'identité de toute personne sur l'ensemble du territoire de Mayotte (prévue par la loi du 10 septembre 2018⁶), le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions en cause étaient conformes à la Constitution. Il a toutefois posé une réserve d'interprétation, dont la portée pratique interroge, selon laquelle la mise en œuvre des contrôles doit s'opérer sur des critères excluant toute discrimination⁷.

La Cour de cassation a refusé de transmettre au juge constitutionnel une nouvelle QPC interrogeant la conformité des contrôles d'identité frontaliers à la Constitution. Ses auteurs faisaient essentiellement valoir que ces opérations permettent d'agir préventivement par simple référence à la criminalité transfrontière, sans justifier d'un motif particulier et sans contrôle préalable d'un juge judiciaire. La Cour de cassation a jugé que cette QPC n'était ni nouvelle, ni sérieuse. Elle considère en particulier que ces contrôles, qui constituent la contrepartie de la suppression des contrôles aux frontières en vertu de l'accord de Schengen, ont pour objectif de prévenir et de rechercher les infractions liées à la criminalité transfrontière et qu'ils sont entourés de garanties⁸.

Notons toutefois que l'on peut s'interroger sur la justification de ces opérations de contrôle menées sur le territoire français dans la mesure où les contrôles aux frontières – dont la suppression avait motivé l'institution des contrôles dans la bande des 20 km – ont été rétablis par la France en 2015 (et sont reconduits de six mois en six mois depuis lors).

La première chambre civile de la Cour de cassation – compétente en matière de placement en rétention des personnes étrangères – a sollicité l'avis de la chambre criminelle sur la question suivante : « *l'ordre donné par l'officier de police judiciaire à l'agent de police judiciaire pour effectuer des contrôles d'identité sur le fondement de l'article 78-2, alinéas 1 et 9, du code de procédure pénale doit-il circonscrire précisément le lieu et la durée des contrôles ou peut-il se limiter à prévoir des contrôles aléatoires, en intensité et en fréquence, à l'intérieur du territoire pour une période ne dépassant pas 12 heures* » ?⁹ C'est une question intéressante pouvant conduire à restreindre la pratique des contrôles frontaliers et à accroître les possibilités de les contester.

4 Cass. civ. 1^{re}, 4 décembre 2024, pourvoi n° 23-16000.

5 Cass. civ. 1^{re}, 14 novembre 2024, pourvoi n° 23-15177.

6 Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

7 Cons. Const., décision 2022-1015 QPC du 25 novembre 2022.

8 Cass. civ. 1^{re}, 8 février 2024, pourvoi n° 23-40018.

9 Cass. civ. 1^{re}, 4 décembre 2024, pourvoi n° 23-17630.

b) – pages 14 et 17

Dans le cadre des contrôles frontaliers, il est possible de procéder à la visite sommaire des véhicules. Il faut entendre par visite sommaire une simple « inspection visuelle », laquelle, à la différence de la fouille du véhicule, « *n'est destinée qu'à s'assurer de l'absence de personnes dissimulées* » ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 avril 1997¹⁰. L'article L. 812-4 du Ceseda ajoute qu'elle ne peut être effectuée « *qu'avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République* », étant précisé qu'elle se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal. La loi du 26 janvier 2024 précitée a étendu ces visites sommaires aux véhicules particuliers et en a élargi le périmètre d'application. Outre la zone frontalière et les aires de stationnement commençant dans cette zone jusqu'au premier péage, les agents peuvent désormais visiter les véhicules se « *trouvant dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée en deçà dans les départements désignés par arrêté ministériel en raison de la pression migratoire qui s'y exerce* » et « *dans un rayon maximal de 10 kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers...* » (Ceseda, art. L. 812-3).

La loi précitée ajoute la possibilité de procéder au même type de contrôle « *de tout navire ou tout autre engin flottant dans les eaux intérieures, dans la mer territoriale et dans la zone contiguë* ». La visite sommaire nécessite l'accord du capitaine ou de son représentant ou, à défaut, des instructions du procureur de la République. Le navire peut être immobilisé pour une durée maximum de 4 heures, dans les limites administratives des ports maritimes. Pour les embarcations de fortune, où l'accès à bord est impossible, le bateau peut être dérouté vers une position ou un port approprié. La loi prévoit l'établissement d'un procès-verbal mentionnant le début et la fin des opérations, un exemplaire pour le procureur et un autre pour le capitaine ou son représentant (Ceseda, art. L. 812-5 et L. 812-6).

C – page 30

Le Défenseur des droits formule sept recommandations afin de réformer le dispositif juridique fondant les opérations de contrôle et de modifier les pratiques (mise à jour, janvier 2024) :

- Mise en place d'un dispositif d'évaluation de la pratique des contrôles d'identité ;
- Modification du cadre légal ;
- Encadrement de la pratique des contrôles d'identité ;
- Renforcement des modules de formation ;
- Traçabilité des opérations ;
- Garanties d'effectivité du contrôle du parquet ;
- Garanties d'effectivité des enquêtes sur les comportements discriminatoires.

La Cour des comptes a produit en décembre 2023 un rapport comportant en particulier des données chiffrées sur les contrôles d'identité¹¹.

¹⁰ Décision 1997-389 DC.

¹¹ « Les contrôles d'identité – une pratique généralisée aux finalités à préciser » : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/67523>

D – p. 32

Pour veiller au bon déroulement des opérations de police et dénoncer, le cas échéant, les pratiques discriminatoires et/ou illégales, il est prévu de pouvoir identifier individuellement les agents de police. Cette identification, se matérialisant par le port d'un matricule, est prévue par l'article R. 434-15 du code de sécurité intérieure. Le Conseil d'État a rendu une décision importante sur cette identification, mal respectée en pratique, enjoignant au ministre de l'Intérieur de prendre toutes mesures utiles « *aux fins d'assurer le respect par les agents de police et de gendarmerie de l'obligation du port apparent du numéro d'identification* ». Le Conseil lui a aussi enjoint de modifier les caractéristiques de l'identifiant individuel (notamment ses dimensions) pour en assurer une lisibilité suffisante pour le public¹². Le ministre de l'Intérieur disposait d'un délai de 12 mois pour donner suite à ces injonctions.

12 Conseil d'État, Assemblée, 11/10/2023, 454836, publié au recueil Lebon.