



**REAJI**



## Soumission auprès du Comité contre la torture

### Observations concernant le huitième rapport périodique de la France sur l'application du Convention contre la torture

#### et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Mars 2025

### Table des matières

Table des matières .....	1
Introduction : .....	2
Partie 1- Les contrôles discriminatoires en France : un problème systémique de longue date et largement reconnu .....	4
A-Un problème largement démontré et reconnu .....	4
B- Un problème aux impacts significatifs et particulièrement graves .....	6
C- Un problème favorisé par des lois, des politiques et des pratiques institutionnelles et par le défaut de volonté de l'Etat français quant à la résolution du problème .....	8
C-1- Un cadre législatif large et imprécis .....	8
C-2 L'absence de protection spécifique des mineurs .....	10
C-3 L'absence d'instructions complémentaires précise adressées aux forces de l'ordre .....	10
C-4 Des politiques publiques de sécurité favorisant les discriminations .....	10
C-5 Un défaut de transparence et de redevabilité .....	10
C-6 Un système de plaintes inefficaces .....	11
C-7 Des stratégies de minimisation et d'inaction .....	11
Partie 2- Les amendes discriminatoires et abusives .....	13
A- Une nouvelle manifestation de profilage racial .....	13
B- Des impacts majeurs et souvent complémentaires à ceux préexistants et décrits ci-dessus .....	14
C- Un cadre juridique dénué de garanties efficaces contre les abus et les discriminations, favorisant la violation de plusieurs droits fondamentaux .....	15
Partie 3- Des propositions de recommandations pour les autorités français pour lutter effectivement contre les contrôles au faciès » et les amendes discriminatoires et abusives .....	17

## Introduction :

1. Pazapas Belleville, Maison Communautaire pour un Développement Solidaire (ci-après MCDS), Les Mamans de la Banane, Réseau- Egalité, Antidiscrimination, Justice - Interdisciplinaire (ci-après « REAJI ») et (RE)Claim prient le Comité contre la torture de bien vouloir trouver ci-dessous leurs observations concernant le huitième rapport périodique de la France sur l'application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces observations concernent la liste des points établis et les demandes de renseignements concernant la mise en œuvre spécifique de l'article 16 de la Convention, au regard notamment des précédentes recommandations du Comité à la France.
2. Le Comité a en effet à plusieurs reprises souligné ses préoccupations s'agissant des forces de l'ordre françaises et de leurs pratiques face aux problématiques notamment d'usage excessif de la force, d'obstacles pour porter plainte contre les pratiques de la police, d'absence de données statistiques sur les plaintes, de manque d'informations détaillées sur les condamnations judiciaires des fonctionnaires de police mis en cause, de défaut de sanction, etc.<sup>1</sup>
3. Face à ces allégations, le comité a insisté sur les obligations de l'Etat français en lui recommandant, en la matière, de « renforcer la lutte contre tout usage excessif de la force par la police et gendarmerie » et a invité l'Etat à l'informer des suites données a) aux plaintes déposées auprès du Défenseur des Droits et b) aux allégations de violences par les forces de police sur les demandeurs d'asile et les migrants, et à la situation de ces derniers à Calais et dans sa région.<sup>2</sup>
4. Ces préoccupations rejoignent celles des auteurs de la présente soumission concernant également d'autres manifestations de traitements cruels inhumains et dégradants par le traitement discriminatoire des forces de l'ordre d'une partie de la population en raison de sa couleur de peau, présumée 'race', son origine ethnique ou nationale réelle ou supposée et ce, sans que l'Etat français, bien que plusieurs fois condamné pour faute lourde, ne mettent en œuvre de mesures efficaces de protection et de prévention contre ces traitements pourtant contraires à l'article 16 de la Convention.
5. Les auteurs de la soumission luttent en France contre le profilage racial et notamment contre les contrôles d'identité discriminatoires qui précèdent bien souvent d'autres abus tel que les palpations, les fouilles, les injures racistes et autres formes de violence pouvant aller jusqu'à la mort. Plus récemment les organisations ont été saisies d'une nouvelle forme de ciblage des jeunes hommes perçus comme noirs et arabes qui se voient, notamment par un usage abusif, discriminatoire et arbitraire du pouvoir de verbalisation des forces de l'ordre, criminalisés et asphyxiés par la délivrance de nombreuses amendes pour des faits contestés et fallacieux.
6. Ces faits, par ailleurs constitutifs de pratiques généralisées et systémiques connues et dénoncées de longue date, créent un climat offensant, humiliant et dégradant portant atteinte à la dignité et à l'humanité des personnes qui les subissent.
7. Les auteurs de la soumission connaissent bien ces réalités soient pour les subir directement, soit pour accompagner des jeunes hommes perçus comme noirs et arabes qui vivent ces violences au quotidien ainsi que leurs familles. Ils accompagnent les mères de ces jeunes inquiètes de ce que subissent leurs enfants en bas de chez elles et eux dans des quartiers populaires en France dans une indifférence coupable et fautive de l'Etat français.

---

<sup>1</sup> Le Comité contre la torture - Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France (CAT/C/FRA/7) adoptées les à sa 1418<sup>e</sup> séance, le 4 mai 2016

<sup>2</sup> *Ibid.*

8. C'est ainsi que Issa COULIBALY, membre d'une des associations autrices, Pazapas Belleville, a pu témoigner en ces termes devant la plus haute juridiction administrative française dans le cadre d'une action collective engagée contre l'Etat français puis dans le cadre d'une plainte en cours devant le Comité pour l'élimination des discriminations raciales :

*« Le contrôle type c'était « et toi viens par ici, tu as tes papiers ? » « Qu'est-ce tu fais là ? » Les policiers nous connaissaient très bien. Il savait qu'on était des gentils garçons (...) On ne faisait rien de mal. On était des gentils enfants qui allaient à l'école, qui réussissaient plutôt, mais les policiers nous contrôlaient tout le temps. C'étaient **des petites humiliations quotidiennes**. (...)*

*Un jour j'étais à Belleville et je parlais tranquillement avec des amis. Les policiers débarquent dans le quartier et procèdent à un contrôle d'identité sur tout le monde (par cela je veux dire les jeunes hommes noirs et arabes) présents à proximité de moi dans la rue Ramponneau, en nous alignant tous ensemble. **Et comme si ça ne suffit pas ils se sont amusés à nous demander de nous tenir sur une jambe pendant toute la durée du contrôle. Je ne sais pas ce qui a déclenché ça, cette idée.** On était tous âgés de 20/22 ans. Pour certains c'était le centième contrôle de l'année. (...) **Tout le monde devait se mettre en ligne et se mettre sur un pied en mettant le 2<sup>e</sup> derrière le genou, et, celui qui faiblissait se prenait un coup derrière la tête.** Ils étaient 6 ou 7 policiers. On était à peu près une quinzaine en ligne ». (...) Il y a une vraie scission et nous on est l'ennemi, le bouc émissaire des maux de la société qui nous dépassent.*

*Ça empire Ces contrôles, au faciès, sont systémiques, généralisés et délétères. Ils sont mauvais pour tout le monde, ils maintiennent, confirment, un statut à part de **sous citoyens**. (...) »<sup>3</sup>*

9. Aussi à l'instar des observations finales du comité concernant l'examen du septième rapport périodique des Pays Bas les 03 et 05 décembre 2018<sup>4</sup>, celles concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique le 28 juillet 2021<sup>5</sup>, ou encore celles concernant le huitième rapport périodique de la Suisse le 24 juillet 2023<sup>6</sup>, les auteurs de la présente soumission souhaitent alerter votre Comité sur ces traitements discriminatoires omniprésents à travers tout le territoire français constitutifs de mauvais traitements cruels, inhumains et dégradants.
10. Face au profilage racial systémique, il est tout d'abord essentiel de reconnaître la nature systémique du problème et de s'attaquer à ces différentes causes en agissant à la fois sur les lois, les politiques, les pratiques et la culture de l'institution policière. Il est urgent que la France sorte du déni et du mépris des victimes et mette en place toutes les mesures concrètes et efficaces, conformément à ses obligations légales, pour faire cesser ces pratiques ayant des impacts sévères sur des millions d'enfants et de jeunes hommes chaque année.
11. Nos observations concernent notamment : 1. Les contrôles d'identité discriminatoires systémiques; 2. Les amendes discriminatoires à répétition aggravant les impacts des contrôles; 3. Des propositions de recommandations.

---

<sup>3</sup> Annexe CERD Annexe 24, attestation de M. Issa Coulibaly, 27 janvier 2021.

<sup>4</sup> Observations finales comité contre la torture concernant le septième rapport périodique des Pays-Bas à ses 1712<sup>e</sup> et 1715<sup>e</sup> séances, les 3 et 5 décembre 2018.

<sup>5</sup> Observations finales comité contre la torture concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique à sa 1838<sup>e</sup> séance le 28 juillet 2021.

<sup>6</sup> Observations finales comité contre la torture concernant le huitième rapport périodique de la Suisse à sa 2030<sup>e</sup> séance le 24 juillet 2023.

# Partie 1- Les contrôles discriminatoires en France : un problème systémique de longue date et largement reconnu

## A-Un problème largement démontré et reconnu

12. Les contrôles d'identité discriminatoires constituent un problème généralisé, persistant et enraciné en France.
13. Ce problème de discrimination raciale systémique a fait l'objet de nombreux rapports d'organes et d'organisations internationaux, régionaux et nationaux de droits humains, qui n'ont eu de cesse, depuis plusieurs années déjà, d'exprimer leurs inquiétudes quant à la persistance des discriminations raciales de profilage et l'absence de mesures de l'État pour y remédier.
14. En 2022, Mme E. Tendayi Achiume, alors Rapporteuse spéciale des Nations unies, (ci-après Mme la Rapporteuse spéciale) a souligné dans le cadre de son intervention volontaire devant le Conseil d'État, l'ampleur de ce problème en France ainsi que le manquement des autorités français à y apporter une réponse.<sup>7</sup>

Elle a rappelé que :

*« Les conclusions des différents organismes indépendants internationaux, régionaux et nationaux de défense des droits de l'homme présentent de nombreux points communs. Ils soulignent l'utilisation continue du profilage racial dans l'administration des contrôles d'identité par la police, beaucoup d'entre eux signalent un ciblage particulier des jeunes hommes noirs et arabes y compris des mineurs. Il existe un large consensus sur la nature ancienne et profondément enracinée du profilage racial en France ainsi que sur les préjudices subis par les victimes de ces pratiques et le faible niveau de confiance dans la police qui en résulte. Plusieurs organismes de défense des droits de l'homme ont également décrit l'impunité dont jouit le profilage racial, ainsi que l'absence d'accès à des voies de recours efficaces pour les victimes »<sup>8</sup>.*

15. En effet, bien que ces pratiques aient fait l'objet de différents contentieux depuis ces 15 dernières années, aux termes desquels la faute et la responsabilité de l'Etat français ont été réaffirmées, l'Etat français ne prend aucune mesure concrète et efficace pour les faire cesser.
16. En 2016, la Cour de cassation, la plus haute juridiction judiciaire française, a jugé que le fait que trois jeunes hommes aient subi des contrôles d'identité discriminatoires, sans aucune justification objective, constituait une « faute lourde engageant la responsabilité de l'État »<sup>9</sup>.
17. En janvier 2017, le Conseil constitutionnel est quant à lui saisi de la question de la conformité de la formulation de l'article 78-2 du Code de procédure pénale, fondant les pratiques des procureurs de la République et des services de police en matière de contrôle d'identité, avec les droits et libertés que la Constitution garantit. Bien que déclarant conforme à la constitution la formulation du texte soumis, le conseil constitutionnel implicitement, « recadre les contrôles au faciès » en insistant sur le fait que les contrôles devaient être menés « en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination, de quelque nature que ce soit, entre les personnes »<sup>10</sup>.
18. En juin 2021, la Cour d'appel de Paris, saisi d'un dossier de contrôles d'identité à la gare du Nord de Paris de trois lycéens de retour de séjour scolaire, a également reconnu la responsabilité de l'état pour faute lourde et le caractère discriminatoire de ces contrôles, concluant que : « Les

<sup>7</sup> E. Tendayi Achiume, Mme La Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie, et de l'intolérance qui y est associé, Intervention volontaire, soumis au Conseil d'Etat le 25 mai 2022, paras 38 – 46.

<sup>8</sup> *Ibid.* para 46.

<sup>9</sup> Civ. 1<sup>re</sup>, 9 nov. 2016, n° 15-25.872, n° 15-25.875.

<sup>10</sup> Décision du Conseil constitutionnel, n°2016-606/607, 24 janvier 2017, par. 26. Voir aussi article en ligne du journal la Monde : [https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/01/24/le-conseil-constitutionnel-recadre-les-contrôles-au-faciès\\_5068479\\_1653578.html](https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/01/24/le-conseil-constitutionnel-recadre-les-contrôles-au-faciès_5068479_1653578.html).

caractéristiques physiques des personnes contrôlées, notamment leur origine, leur âge et leur sexe, ont été la cause réelle du contrôle et mettent en évidence une différence de traitement laissant présumer l'existence d'une discrimination »<sup>11</sup>.

19. Le 11 octobre 2023, le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative, reconnaît l'existence de pratiques de contrôles d'identité discriminatoires qui « ne peuvent être regardées comme se réduisant à des cas isolés »<sup>12</sup>. Le Conseil d'État relève en outre leur impact dommageable sur les personnes qui y sont exposées, sans pour autant reconnaître leur caractère systémique et sans enjoindre aux autorités compétentes de prendre les mesures correctrices demandées par les requérants, parmi lesquels MCDS, Pazapas Belleville et REAJI, estimant que ce sujet relève d'une politique publique.<sup>13</sup>
20. Ces décisions de justice font état d'une reconnaissance du problème du profilage racial en France et de la responsabilité de l'Etat. Pour autant, rien ne change pour les victimes qui restent soumises à ces traitements cruels, inhumains et dégradants de manière fréquente et qui vivent avec une peur permanente de les subir dès qu'ils sont présents dans l'espace public.
21. Bien que l'absence de collecte de données concernant ces contrôles fasse obstacle à la production d'analyses précises nationales sur l'ampleur de ces discriminations et leurs évolutions, toutes les études indépendantes confirment leur significative concentration sur des enfants et jeunes hommes perçus comme Noirs ou Arabes.
22. Ainsi, dans le cadre d'une enquête auprès de 5 000 personnes, le Défenseur des droits (ci-après du DDD) dès 2016 alertait sur le fait **qu'un « jeune homme perçu comme Noir ou Arabe » avait 20 fois plus de risques** de se faire contrôler par la police que les autres.<sup>14</sup>
23. Ce statu quo est d'autant plus grave que les contrôles d'identité sont massivement pratiqués sur tout le territoire français. La Cour des comptes<sup>15</sup> évalue leur nombre à près 47 millions en France en 2021 selon un rapport publié le 6 décembre 2023. Cela correspond à en moyenne 128 767 contrôles par jour. En s'appuyant sur les données statistiques de l'enquête du DDD, cela revient à considérer que 44 761 905 de ces contrôles viseraient de jeunes hommes perçus comme Noirs ou Arabes par an, ou 122 635 par jour.
24. De surcroît, si ces contrôles peuvent en théorie se limiter à une simple vérification des papiers d'identité, ils sont régulièrement accompagnés de palpations, fouilles et actes humiliants (gifles, menaces, insultes homophobes ou racistes...), et donnent souvent lieu, en pratique, à d'autres violences physiques ou sexuelles - par l'usage des palpations de sécurité qui sont des palpations corporelles y compris des parties génitales et des fesses, - à des séquestrations (détentions administratives au commissariat pour qqes heures), voir même dans les pires des cas au décès des personnes.
25. L'enquête précitée du Défenseur des droits publiée en 2017<sup>16</sup> recensait les déclarations de ces jeunes hommes perçus comme noirs et arabes ciblés par la police et interrogés au sujet de certaines violences subies : **40% d'entre eux contre 16% dans la moyenne globale** déclaraient avoir déjà subi un **tutoiement** de la police, **21% contre 7%** dans la population globale, des **insultes verbales** et **20% contre 8%** dans la population globale des **violences physiques**.

---

<sup>11</sup> Cour d'appel de Paris, 8 juin 2021, n° 19/00872.

<sup>12</sup> Arrêt du Conseil d'Etat, 11 octobre 2023, para 24. <https://conseil-etat.fr/actualites/contrôles-d-identité-discriminatoires-la-détermination-d-une-politique-publique-ne-releve-pas-du-juge-administratif>

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès au droit volume 1, Relation police/population : le cas des contrôles d'identité*, janvier 2017, p3.

<https://www.defenseurdesdroits.fr/enquete-sur-lacces-aux-droits-volume-1-relations-police-population-le-cas-des-contrôles-d-identité>

<sup>15</sup> Cour des comptes, *Les Contrôles d'identité Une pratique généralisée aux finalités à préciser*, 6 décembre 2023, p. 10. <https://www.vie-publique.fr/rapport/292142-les-contrôles-d-identité-rapport-thématique-de-la-cour-des-comptes?xtor=RSS-719>

<sup>16</sup> *Ibid.* p.3.

26. Ainsi en plus d'être surexposés aux contrôles d'identité infondés, ces derniers sont surexposés de facto aux risques d'autres violences qui découlent de ces mêmes contrôles.
27. Ces pratiques ont donc nécessairement des impacts significatifs sur la vie des victimes qui les subissent directement et de manière répétée, souvent depuis leur plus jeune âge, comme l'a documenté Human Rights Watch dans ses rapports<sup>17</sup>, et comme décrit dans de nombreux témoignages de victimes cités ci-après et qui illustrent s'il en était besoin, la violence du phénomène, les impacts et la violation par l'Etat français de ses obligations internationales.

## B- Un problème aux impacts significatifs et particulièrement graves

28. Les récits recueillis tant par les associations autrices de ces observations que dans différents rapports et études font état de conséquences sur la santé mentale, l'intégrité, la dignité, l'identité et la vie des victimes.
29. Ces récits évoquent systématiquement un sentiment d'humiliation, d'anxiété, de peur et de traumatisme à l'issue de ces interactions avec la police.
30. Said Kebbouche, responsable associatif très engagé, devenu directeur de cabinet de la ville de Vaux en Velin, père de quatre enfants résumait en ces termes ce qui est sans cesse relaté dans les témoignages :

*« C'est humiliant de se sentir contrôlé comme ça, là, comme si on avait fait quelque chose de mal. La seule chose de mal qu'on puisse faire, pourtant, c'est de se trouver là. Quand on n'a pas vécu cela, on ne peut pas imaginer ce que c'est comme humiliation, ni qu'à force d'être humilié on en arrive à avoir des sortes de douleurs psychosomatiques. C'est vrai, on en a mal. Cette humiliation est tellement forte que cela blesse, même quand on n'est pas présent, simplement quand on sait que quelqu'un est en train de se faire contrôler. C'est tellement intime. »<sup>18</sup>*

31. M.Ham explique subir, depuis un contrôle particulièrement odieux qu'il expose en détail, « des troubles de chocs post-traumatiques chroniques qui ont eus un impact sévère sur ma vie quotidienne. Tous les jours j'avais peur de croiser la police ; j'étais donc constamment en état de stress et de vigilance »<sup>19</sup>
32. Ces récits corroborent s'il en était besoin l'impact de ces contrôles qui s'apparentent à de véritables « cérémonies de dégradation »<sup>20</sup>. En effet en procédant de la sorte et a fortiori au regard de l'inefficacité démontrée de ces contrôles pour élucider des enquêtes, les forces de l'ordre françaises soumettent de manière routinière des enfants et des jeunes hommes perçus comme noirs et arabes à des discriminations raciales, des stigmatisations, des humiliations, du mépris, des atteintes répétées à leurs dignité, leur sécurité et même leur intégrité corporelle, voir à leur vie.
33. Comme par exemple, « le 13 juin 2019 au soir. Boubacar Dramé discutait avec un jeune qu'il connaissait à travers son activité de médiateur social, près d'un parc de Gennevilliers, une ville près de Paris. Il venait d'aider une femme à retrouver sa fille qui s'était perdue, et comme il avait appelé la police en lien avec cet incident, il ne s'est pas inquiété de voir deux policiers s'approcher de lui. Il s'est avéré qu'il s'agissait d'un contrôle d'identité qui n'avait rien à voir et qui a vite dégénéré. D'après Boubacar, il a échangé des propos banals et polis avec le premier agent de police, mais le second a immédiatement procédé à une palpation brutale, sans explication ni demande de permission.

*Quand il mettait ses mains dans mes poches, je lui ai dit :*

*'Monsieur, s'il vous plaît, j'habite ici, je travaille ici en tant que médiateur, et je n'ai pas envie d'être mis dans cette position, est-ce que vous pourriez être discret s'il vous plaît.' [...] Alors il a décidé de me mettre*

<sup>17</sup> Human Rights Watch, *Ils nous parlent comme à des chiens*, 18 juin 2020. <https://www.hrw.org/fr/report/2020/06/18/ils-nous-parlent-comme-des-chiens/controles-de-police-abusifs-en-france>

<sup>18</sup> Open Society Justice initiative, *Egalité traquée : l'impact des contrôles au faciès*, p. 5. [https://www.justiceinitiative.org/uploads/4987f35b-807a-4c71-9da2-fa834ca30cc4/legalite-trahie-impact-controles-au-facies-20130925\\_5.pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/4987f35b-807a-4c71-9da2-fa834ca30cc4/legalite-trahie-impact-controles-au-facies-20130925_5.pdf)

<sup>19</sup> Human Rights Watch, *Ils nous parlent*, 18 juin 2020.

<sup>20</sup> Voir discussion de cette notion dans Emmanuel Blanchard, « Contrôle au faciès : une cérémonie de dégradation », *Plein Droit*, décembre 2014. <http://www.gisti.org/spip.php?article4790>

*au sol et son collègue l'a aidé. Quand ils m'ont mis au sol, la première chose qu'il a fait, il m'a écrasé la tête avec son genou. Son deuxième collègue me tenait par la gorge. Puis moi, dans ma tête, je me disais : mais il ne s'est rien passé pour que ça monte autant en épingle ! Quand j'étais au sol, j'ai paniqué et j'ai commencé à crier : 'Mais vous êtes des policiers, vous ?' Et je criais parce que vraiment, ils ont été violents gratuitement. Ils m'écrasaient la tête, la gorge, ils avaient tous les deux le genou sur ma gorge, ensuite le torse, le ventre [...] Et puis j'ai senti une pression entre mes jambes. Et moi je me suis dit qu'il a marché sur ma cuisse, il a débordé sans faire exprès et du coup, c'est pour ça que ça me fait mal. Et quand j'ai senti qu'il écrasait comme on écrase une cigarette, alors j'ai hurlé de douleur [...]. »<sup>21</sup>*

34. Ces traitements inhumains, cruels et dégradants ainsi que leurs impacts renvoient les personnes qui les subissent à une sous-citoyenneté, une non appartenance à la communauté nationale.

35. Hicham Kochman, (nom de scène : « Axiom »), artiste et compositeur, explique :

*« Les gens qui ne vivent pas ce harcèlement, en vérité, ils ne comprennent pas de quoi on parle... Ils ne savent pas ce que ça provoque en nous, ce que ça fait naître en termes de sentiment, d'être pointé du doigt, comme si on était de seconde zone, de troisième zone. Vous n'êtes rien, taisez-vous. Ils vous font comprendre que vous n'êtes rien, personne, voilà... C'est quand même d'une humiliation permanente, quotidienne, que l'on parle. Ils sont armés, je le rappelle, c'est un danger de tous les jours. On vous insulte quotidiennement. »<sup>22</sup>*

36. Adji Ahoudian, élu municipal à Paris, met en contraste l'enthousiasme qu'il a ressenti lorsqu'il a reçu la carte officialisant sa nouvelle fonction avec sa désillusion lorsqu'il a malgré tout été la cible d'un contrôle d'identité :

*« Vous vous dites : « cette carte d'élu est le signe de mon appartenance entière à la République Française ». Et puis, pouf. Quand arrive ce moment d'un contrôle d'identité discriminatoire, il y a soudainement un vieux souvenir qui resurgit. On se rend compte qu'on appartient à la République, qu'on y vit, mais qu'on n'est pas un citoyen à part entière, plutôt un citoyen entièrement à part. Quand on subit ce type de contrôle, c'est comme si on vous rappelait en permanence, à travers votre faciès, votre couleur de peau, que finalement vous n'êtes pas vraiment d'ici. Même quand vous êtes un élu de la République »<sup>23</sup>*

37. Ces témoignages, sont illustratifs de ceux partagés régulièrement par des victimes de ces pratiques. Ils évoquent de manière constante le sentiment d'humiliation et d'anxiété générés par ces contrôles, la peur permanente d'être contrôlés et de savoir qu'un contrôle peut « mal tourner » pour conduire à d'autres formes de violences physiques et sexuelles voir à la mort, les traumatismes et autres effets sur la santé ainsi que le sentiment d'être un « sous citoyen » toujours considéré comme suspect, délinquant et étranger. Ces contrôles créent également une perte de confiance dans la police, la justice et les institutions publiques en général perçus comme injustes et discriminatoires.

38. Le problème se perpétue de génération en génération et chacune exprime le désir que cela cesse, et que les rêves de leurs enfants ne soient pas détruits par ces pratiques.

<sup>21</sup> Human Rights Watch, *Ils nous parlent*, 18 juin 2020, p. 13. <https://www.hrw.org/fr/report/2020/06/18/ils-nous-parlent-comme-des-chiens/controles-de-police-abusifs-en-france>

<sup>22</sup> Open Society Justice Initiative, *Egalité tribie*. p. 11.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 16.

## C- Un problème favorisé par des lois, des politiques et des pratiques institutionnelles et par le défaut de volonté de l'Etat français quant à la résolution du problème

39. Il est démontré par tous les éléments fournis de longue date par des organisations et acteurs nationaux et internationaux que le problème du contrôle au faciès en France est systémique. Ainsi l'Etat français perpétue ces pratiques à travers ses lois, ses politiques et ses pratiques institutionnelles qui génèrent ces traitements inhumains et dégradants. De surcroît, les autorités françaises successives favorisent leur persistance par le défaut de transparence et de redevabilité, des stratégies tendant à minimiser le problème, et surtout le défaut d'action pertinente pour les faire cesser. Force est de constater que l'Etat français loin de traiter les causes systémiques du problème des contrôles au faciès, met en œuvre des politiques publiques et adopte des positions qui ne font que les amplifier.
40. Parmi les facteurs contribuant à perpétuer ces contrôles discriminatoires, figurent :
- Un cadre législatif large et imprécis (C-1)
  - L'absence de protection spécifique des mineurs (C-2)
  - L'absence d'instructions complémentaires précises adressées aux forces de l'ordre (C-3)
  - Des politiques publiques de sécurité favorisant les discriminations (C-4)
  - Un défaut de transparence et de redevabilité (C-5)
  - Un système de plaintes inefficaces (C-6)
  - Des stratégies de minimisation et d'inaction (C-7)

### C-1- Un cadre législatif large et imprécis

41. Les contrôles d'identité sont régis par l'article 78-2 du Code de Procédure Pénale (ci-après CPP). La rédaction actuelle de cet article établit un cadre normatif **imprécis et vague**. Il accorde une large marge d'appréciation aux forces de l'ordre pour décider qui contrôler sans avoir à justifier de motif spécifique, objectif et individuel à ce choix. Il crée ainsi un terrain fertile pour le développement de comportements discriminatoires et abusifs et pourtant l'Etat n'agit pas pour faire modifier ou abroger ces dispositions en violation de ses obligations. L'article 78-2<sup>24</sup> autorise quatre types de contrôles d'identité dont trois sont décrits ci-après.

#### C-1-1 Contrôles sur réquisitions du ministère public

42. Selon l'article 78-2 al. 2 du CPP, « *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, [prévus par alinéa 1] 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* ». <sup>25</sup>

<sup>24</sup> Voir [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006151880/#LEGISCTA000006151880](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006151880/#LEGISCTA000006151880)

<sup>25</sup> Ibid.

43. Les réquisitions sont souvent délivrées par les procureurs à la demande des autorités de police<sup>26</sup>, et autorisent des contrôles pour un très grand nombre d'infractions, de lieux et périodes de temps définis de manière très large, permettant à la police de contrôler n'importe quelle personne.<sup>27</sup> Les agents ne doivent pas justifier les contrôles ni les baser sur le comportement de la personne contrôlée. Comme l'a révélé la DDD, les policiers « *s'appuient en grande partie sur des critères subjectifs tels que leur ressenti ou leur instinct* »<sup>28</sup>
44. C'est aussi ce que des policiers ont rapportés dans le cadre des entretiens menés par Amnesty International : « (...) *on peut contrôler absolument qui on veut. Il n'y a pas de motif, on n'a pas à suspecter une personne, on peut la contrôler à tout moment. Donc forcément, dans une logique de rentabilité, pour essayer d'interpeller des personnes qui ont commis des infractions, les policiers fonctionnent avec leurs préjugés. Et malheureusement les préjugés de la police, c'est que toute personne qui est racisée, issue de quartiers populaires ou de minorités, va être plus susceptible de commettre des délits que les autres* »<sup>29</sup>
45. Les contrôles sur réquisitions se caractérisent par ailleurs par une absence quasi-totale de contrôle du procureur de la République sur leur exécution. En l'état actuel du droit, aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux forces de l'ordre de dresser un quelconque procès-verbal après avoir procédé à des contrôles d'identité sur réquisition. Les forces de l'ordre adressent aux procureurs un rapport purement comptable des contrôles effectués, sans information permettant de connaître les raisons ou le déroulement du contrôle. Cette information ne permet pas au procureur de s'assurer du caractère non discriminatoire de ces contrôles, en l'absence de tout élément indiquant les critères ayant présidé au choix des personnes à contrôler.

### C-1-2-Les contrôles administratifs

46. Selon l'article 78-2 al 3 du CPP, « *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.* » Ces contrôles dits « *préventifs* », par nature déconnectés du comportement de la personne contrôlée, comportent en eux-mêmes un risque majeur d'arbitraire et de discrimination. La notion de risque de « *trouble à l'ordre public* » laisse une interprétation très large à la police. Ces contrôles sont largement critiqués comme étant « *le cœur de la discrimination policière sur une base ethnique* »<sup>30</sup>, car ils peuvent être décidés sans qu'aucun lien avec le comportement de la personne n'ait à être établi.
47. C'est aussi ce qu'a relevé la Mission d'information sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme et les réponses à y apporter de l'Assemblée nationale (ci-après *Mission d'information*) : « *c'est à l'occasion de ces contrôles, qui ne sont justifiées par aucun comportement et n'ont pas pour but la recherche de l'auteur d'une infraction, que les risques de contrôles « au faciès » sont les plus grands* »<sup>31</sup>.
48. La DDD a aussi pointé l'absence d'encadrement suffisant des contrôles administratifs, laissant la place à des critères subjectifs choisis par les policiers.<sup>32</sup>
49. Auditionnée par la *Mission d'Information*, la secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature note que lorsqu'il « *n'est encadré par aucun objectif précis et ne suppose aucun comportement suspect* », le contrôle d'identité, dans le cadre de la police administrative ou judiciaire, est « *un vecteur du racisme* »<sup>33</sup>

26 Intervention volontaire du Syndicat de la Magistrature, soumis devant le Conseil de l'Etat dans le cadre de l'action de groupe introduite par plusieurs associations le 22 juillet 2021, 10 juin 2022, pp. 4-5.

27 CNCDH, Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires, 8 novembre 2016, pp. 22-23. [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/161108\\_avis%20Pratiques%20des%20contr%C3%B4les%20d%27identit%C3%A9%20Format%20A5%20p%C3%A0p.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/161108_avis%20Pratiques%20des%20contr%C3%B4les%20d%27identit%C3%A9%20Format%20A5%20p%C3%A0p.pdf)

28 Défenseur des Droits, Décision du Défenseur des droits n° 2021-195, *Observations devant le Conseil d'État présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi no 2011-333 du 29 mars 2011, 29 octobre 2021*, p. 12. [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=48541](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=48541).

29 Amnesty International France, *Contrôles d'identité discriminatoires en France—entretiens conduits auprès de membres de la police nationale française*, p. 10, décembre 2020, soumis devant le Conseil de l'Etat dans le cadre de l'action de groupe introduite par plusieurs associations le 22 juillet 2021.

30 Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme et les réponses à y apporter*, Mission d'information 9 mars 2021, Audition de M. Sebastian Roché, 9 juillet 2020, p. 137. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/racisme/115b3969-ti-rapport-information.pdf>

31 Ibid., pp. 136- 137.

32 Défenseur des Droits, *Observations*, p.12.

### C-1-3-Les contrôles judiciaires

50. L'article 78-2 alinéa 1 du CPP, permet le contrôle de personnes à l'égard desquelles existe, une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis, tenté de commettre ou se préparent à commettre une infraction. Les travaux menés ces dernières années ont montré la nécessité de resserrer ce cadre légal aux fins d'objectiver le choix de la personne à contrôler et éviter ainsi des contrôles discriminatoires.

### C-2 L'absence de protection spécifique des mineurs

51. Malgré leur jeune âge, les mineurs font souvent l'objet de contrôles discriminatoires, y compris de très jeunes mineurs, dès l'âge de 12 ans<sup>34</sup>. Or il n'existe actuellement aucune mesure en droit français pour assurer une protection spécifique des mineurs lors des contrôles dont ils font l'objet.

### C-3 L'absence d'instructions complémentaires précises adressées aux forces de l'ordre

52. Ce cadre légal permissif favorisant les contrôles discriminatoires n'est étayé par aucune instruction encadrant les pouvoirs de contrôle des forces de l'ordre. Le CPP ne s'accompagne par ailleurs d'aucune instruction complémentaire donnée aux forces de l'ordre sur les critères à appliquer pour procéder aux contrôles d'identité.

### C-4 Des politiques publiques de sécurité favorisant les discriminations

53. Les politiques publiques de sécurité encouragent ces pratiques discriminatoires. Il ressort en effet d'analyses d'experts ainsi que de témoignages de certains officiers de police<sup>35</sup> que, les objectifs quantitatifs de performance nommés « politique du chiffre », mise en œuvre à l'échelle nationale n'ont fait qu'aggraver le problème des discriminations raciales dans les pratiques des forces de l'ordre. En outre, des interrogatoires de policiers mis en cause dans le cadre d'une procédure pénale concernant des pratiques de profilage racial ont confirmé qu'il faisait régulièrement des contrôles d'identité pour exécuter des ordres « d'évacuer des indésirables » de l'espace public.<sup>36</sup> Cette procédure a aussi révélé l'existence d'un fichier interne concernant les « indésirables, perturbateurs » renseignés par des policiers en charge de la voie publique.<sup>37</sup>

### C-5 Un défaut de transparence et de redevabilité

54. Les contrôles d'identité sont un « **angle mort** » de l'activité policière.
55. Aux termes des dispositions légales et administratives existantes, les forces de l'ordre françaises ne sont pas tenues de justifier de l'utilisation de leur pouvoir de contrôle, ni de procéder un enregistrement, ni de rendre publique les informations concernant le recours à ces contrôles, palpations et fouilles.
56. Dans la grande majorité des cas, les individus contrôlés ne se voient remettre aucune trace écrite, procès-verbal au récépissé du contrôle subi. Pas plus qu'on ne leur expose les raisons pour lesquelles ils ont été contrôlés. Ce n'est que lorsque le contrôle débouche sur des suites judiciaires ou administratives trace est conservé, or dans la très grande majorité des cas aucune suite n'est donnée à ces contrôles.

---

33 Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 137. [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/racisme/115b3969-ti\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/racisme/115b3969-ti_rapport-information.pdf)

34 Voir Human Rights Watch, *Ils nous parlent*.

35 Amnesty International France, *Contrôles d'identité discriminatoires en France—entretiens conduits auprès de membres de la police nationale française*, p. 10, décembre 2020, soumis devant le Conseil de l'Etat dans le cadre de l'action de groupe introduite par plusieurs associations le 22 juillet 2021.

36 Magda Boutros, « La police et les indésirables », 14 septembre 2018. <https://laviedesidees.fr/La-police-et-les-indesirables>

37 *Ibid.*

57. En maintenant un système opaque sans aucune redevabilité vis-à-vis de ses citoyens, l'État français fait obstacle à la détection des contrôles basés sur le profilage racial ainsi qu'à la possibilité d'en mesurer l'ampleur. Toute évaluation des mesures mises en place pour y mettre fin est impossible de même que toute supervision de leur déploiement. Ces freins sont d'autant plus structurels que la France ne publie pas de statistiques fondées sur l'appartenance réelle ou supposée à une origine, une ethnie ou une prétendue race qui pourraient révéler ainsi les traitements inégalitaires subis du fait des pratiques des forces de l'ordre.
58. Comble du cynisme, les autorités françaises se prévalent de cette absence de données pour masquer l'ampleur et la gravité du problème ainsi que l'urgence et la nécessité d'agir pour y mettre fin. Elles peuvent ainsi prétendre que les mesures mises en œuvre seraient suffisantes et adaptées au problème pour répondre à leurs obligations internationales ce que la réalité des faits dément.

## C-6 Un système de plaintes inefficaces

59. Les défaillances du système pour enquêter sur les plaintes de contrôles discriminatoires participent de la perpétuation, l'acceptation, la minimisation et l'impunité de ces pratiques au sein de l'institution policière.
60. L'un des points essentiels de l'inefficacité de ce système est le manque d'indépendance de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), chargée de diligenter les enquêtes administratives et judiciaires en cas de plainte contre un membre des forces de l'ordre, tout en étant placée sous l'autorité directe du chef de la police : le ministère de l'intérieur. En d'autres termes ce sont des policiers qui enquêtent sur des policiers.
61. De l'analyse des rares données officielles disponibles, présentées de manière lacunaire et inexploitable, il ressort la quasi-absence d'enquêtes administratives et pénales du fait de contrôles d'identité discriminatoire et encore moins de sanctions.<sup>38</sup>
62. Le constat d'absence de sanctions effectives contre les contrôles d'identité discriminatoire conduit à un sentiment d'impunité qui assure, en cas de manquement, la protection des pairs (là où devrait prévaloir une culture du respect de la loi), et va jusqu'à permettre de discréditer, et même de poursuivre, certains policiers qui ont le courage de dénoncer l'existence de pratiques discriminatoires au sein de la police. En effet, les lanceurs d'alerte qui dénoncent les discriminations gangrénant l'activité policière ne reçoivent aucun soutien de leur hiérarchie, pire encore ils sont stigmatisés voir sanctionnés.<sup>39</sup>

## C-7 Des stratégies de minimisation et d'inaction

63. Comme parfaitement illustré dans leur sixième rapport périodique soumis au Comité des Droits de l'Homme (paragraphe 20 – 29), les autorités françaises continuent de nier le caractère systémique et même généralisé des contrôles d'identité. Pour ce faire, elles invoquent régulièrement comme elles l'ont fait auprès de ce Comité (paragraphe 28), le nombre limité de plaintes et le défaut de données permettant d'établir sa nature généralisée<sup>40</sup>, alors même que cette situation résulte de choix politiques (voir C-5, C-6 ci-dessus).
64. Elles s'abritent derrière un cadre législatif et réglementaire pourtant défaillant en prétendant que cela garantirait l'absence de contrôles discriminatoires.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Requête saisine du Conseil d'Etat, 22 juillet 2021, p. 192 et suivants.

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 202.

<sup>40</sup> Comité des droits de l'homme, Sixième rapport périodique soumis par la France en application de l'article 40 du Pacte, selon la procédure facultative d'établissement des rapports, attendu en 2022, CCPR/C/FRA/6, 10 janvier 2023.

<sup>41</sup> Voir par exemple, *Ibid.* paras 21-23.

65. Elles persistent à faire peser sur les policiers pris individuellement, la responsabilité du problème systémique des contrôles d'identité discriminatoires. Elles tentent de faire croire à des « dérives » isolées nommées « bavures » dans le cadre policier pour ainsi échapper à leurs responsabilités, pourtant judiciairement constatée, là où tout plaide en faveur de causes systémiques et structurelles.
66. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (ci-après CNCDH), a déploré dans le cadre du dernier examen de la France par le Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale que « malgré les alertes de la société civile et de la CNCDH sur les pratiques policières discriminatoires et l'existence de violences policières illégitimes, les pouvoirs publics ne semblent pas prendre d'action à la mesure de l'enjeu. »<sup>42</sup>
67. Le DDD rappelle que le manquement aux obligations par l'État « équivaut à fermer les yeux sur la gravité des actes discriminatoires et à les considérer comme des actes ordinaires ce qui est inconciliable avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>43</sup>
68. C'est face à la persistance du problème des contrôles au faciès et l'absence de mesures concrètes, efficaces et pertinentes destinées à mettre fin à ces contrôles, que six organisations - Pazapas Belleville, MCDS, REAJI, Open Society Foundation London, Open Society Institute, Human Rights Watch France, et Amnesty International France - ont intenté le 22 juillet 2021 une procédure d'action de groupe en cessation de manquement contre l'État français.<sup>44</sup>
69. Par cette action les requérants visaient la reconnaissance, par la plus haute juridiction administrative française, le Conseil d'État, du manquement de l'État français à ses obligations de garantir l'égalité et la non-discrimination, ainsi que l'injonction de prendre des mesures nécessaires pour mettre fin à ce problème ancien, persistant et systémique et assurer ainsi la protection des victimes qui en pâtissent.
70. Par un arrêt du 11 octobre 2023, le Conseil d'État reconnaît le manquement de l'État français en considérant que :
- « (...) l'ensemble des témoignages et rapports produits notamment les études réalisées par le Défenseur des droits, permet de tenir pour suffisamment établit l'existence d'une pratique de contrôle d'identité motivée par les caractéristiques physiques, associées à une origine réelle ou supposée, des personnes contrôlées, qui ne peut être regardée comme se réduisant à des cas isolés (...) de tels faits qui créent un dommage pour les personnes qui y sont exposées, constituent une méconnaissance caractérisée de l'interdiction des pratiques discriminatoires (...) »<sup>45</sup>.*
71. Pour autant, le Conseil d'État n'en a pas tiré les conséquences de droit tel que prévu par la législation sur l'action de groupe et tel que demandé par les requérants. Il n'a, en effet, pas fait injonction à l'État de prendre les mesures concrètes, pertinentes et efficaces pour remédier à la persistance de ce problème systémique, et mettre fin aux violations des principes d'égalité et d'interdiction des discriminations, et assurer ainsi la prévention, la promotion et la protection des victimes de discriminations raciales par l'État français. Il n'a dès lors pas pris la mesure de l'urgence ni de l'obligation absolue de l'État à agir efficacement pour prévenir et éliminer le profilage racial et ethnique dans les pratiques policières.<sup>46</sup>

42 Service de l'information des Nations Unies, « Examen de la France au CERD : dans un contexte de sous-déclaration massive du racisme, la pratique des mains courantes, mais aussi les violences policières et le profilage racial préoccupent les experts », Compte Rendu de séance, 16 novembre 2022. <https://www.un Geneva.org/fr/news-media/meeting-summary/2022/11/experts-committee-elimination-racial-discrimination-commend>

43 Défenseur des Droits, *Décision du Défenseur des droits MSP-MDS-MLD-2015-021*, p. 6, [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=12896](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=12896)

44 Voir <https://conseil-etat.fr/actualites/controles-d-identite-discriminatoires-la-determination-d-une-politique-publique-ne-releve-pas-du-juge-administratif>.

45 *Ibid.* para. 24.

46 *Ibid.*, para 26.

72. Depuis cette décision émanant de la plus haute juridiction administrative française, les autorités n'ont adoptées aucune mesure pour faire face à ce problème, ni même démontrées le moindre soupçon de volonté politique de s'y attaquer.
73. Au contraire, les victimes qui n'ont pas trouvé de résolution dans cette saisine du Conseil d'État se voient désormais ciblées par de nouvelles pratiques de profilage racial par la délivrance d'amendes qu'elles jugent abusives et discriminatoires.

## Partie 2- Les amendes discriminatoires et abusives

74. Etroitement lié au problème des contrôles d'identité discriminatoire, les amendes discriminatoires se sont déployées de manière exponentielle ces dernières années comme nouvelle pratique de profilage racial.

### A- Une nouvelle manifestation de profilage racial

75. Dans de nombreux cas documentés par (RE)Claim et MCDS, les récits des personnes ciblées font état de délivrance de multiples amendes abusives et discriminatoires. Il s'agit d'amendes pour des infractions mineurs concernant des « faits » non commis et pour des activités ordinaires, comme marcher dehors, s'asseoir dans un parc ou parler avec des amis, et parfois pour des « faits » dont ils sont accusés alors qu'ils n'étaient pas présents.
76. La plupart des amendes signalées concernent soit : a) des infractions liées à la tranquillité publique telles que « déverser des liquides insalubres » (uriner, cracher) ; le dépôt d'ordures (cigarettes, mouchoirs, papiers) ; le bruit (parler, siffler); ou b) les délits de circulation, souvent liés aux scooters, tels que le non affichage du certificat d'assurance ; l'absence de certificat de qualité de l'air ; l'absence de rétroviseur ; la conduite sans gants ; le stationnement gênant ; l'absence de gilet jaune ; non maîtrise du véhicule ; éclairage défectueux ; etc. Il s'agit souvent d'infractions de « classe 3 », sanctionnées chacune d'une amende de 68 euros, pouvant aller jusqu'à 180 euros après application des pénalités de retard.
77. Un avis de février 2021 de CNCDDH alerte sur le : « *dévolement du pouvoir de verbalisation de la police à l'encontre de certaines catégories de la population à des fins d'éviction de l'espace public. Cela prend notamment la forme de contraventions à répétition, liées à des « incivilités », ou à des troubles à la tranquillité publique : le tapage (nocturne ou diurne), le déversement de liquide insalubre » (qui s'applique en général aux rachats) et le « dépôt de déchets hors des emplacements autorisés » (mouchoir usagé, papier...)* »<sup>47</sup>.
78. Human Rights Watch relaie une étude portant sur 600 amendes et 55 entretiens qui conclut que les personnes se faisant verbaliser à répétition étaient essentiellement de jeunes hommes de moins de 25 ans, vivant dans de grands ensembles et issus de minorités. L'étude a également conclu que les personnes verbalisées l'étaient pour le même type d'infractions et parce qu'elles se trouvaient aux mêmes endroits (souvent devant chez eux). La plupart du temps, les personnes verbalisées avaient déjà été contrôlées auparavant et étaient donc déjà connues par la police.<sup>48</sup>
79. En 2022, l'agence de presse Reuters a publié une enquête sur la mise en œuvre des contraventions dans la municipalité d'Épinay-sous-Sénart, municipalité de la région d'Île de France :

*« Reuters a examiné plus de deux années de procès-verbaux de policiers mentionnant des incidents ayant fait l'objet d'au moins une contravention. Cet examen montre que plus de 80% de ces incidents se sont*

47 CNCDDH, *Avis relation police-population*, 11 février 2021. <https://www.cncddh.fr/publications/avis-sur-les-rapports-entre-police-et-population-2021-2>

48.HRW, rapport 2020, p. 11-12 citant Aline Daillère, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », 2022. <https://doi.org/10.4000/champpenal.14012>.

*produits dans deux quartiers voisins abritant, selon les habitants, de nombreuses familles issues de minorités ethniques. Sur ces 478 PV avec contravention entre avril 2018 et juillet 2020, 403 concernent cette partie de la ville, montrent les données de la police que Reuters a obtenues à la suite d'un recours devant la justice administrative au nom de la liberté d'informer. La vaste majorité des personnes sanctionnées avaient un patronyme de consonance arabe ou africaine, montrent ces données. »<sup>49</sup>*

80. L'article de Reuters précise : « Cette concentration des contraventions dans certains quartiers de cette commune de l'Essonne correspond à un schéma observable ailleurs en France ».
81. Le problème tend encore à s'aggraver dans les années à venir si les tendances actuelles ne sont pas inversées : avec l'introduction de nouvelles amendes forfaitaires délictuelles (AFD) les personnes ciblées risquent également un casier judiciaire et des peines de prison pour les récidives.
82. Cette modification importante du droit pénal introduite par une loi de 2016, étend « la procédure d'amende forfaitaire déjà mise en place pour les contraventions à certains délits prévus par différentes lois »<sup>50</sup>. Présentée, comme simplifiant la procédure pénale, au fil des dernières années cette procédure est maintenant appliquée à une longue liste de délits de faible gravité qui donnent lieu à un casier judiciaire. Ils concernent, des infractions aussi variées que l'usage de stupéfiants, l'occupation illégale des parties communes d'un immeuble, ou encore « l'installation illicite » (qualification utilisée pour punir les Voyageurs qui résideraient en dehors des zones qui leur sont assignées)<sup>51</sup>.
83. En 2023, alors que le DDD se concentre sur la procédure de l'AFD, les difficultés que soulève cette procédure sont déjà existantes pour les amendes contraventionnelles. Ainsi, une multiplicité de verbalisations, des difficultés pour les contester, des montants hors de proportion avec les revenus modestes des familles, le profilage racial qui cible des jeunes hommes (moins de 25 ans) d'origine étrangère supposée, aux abords de leur domicile, des verbalisations sans contact entre l'agent et la personne verbalisée... sont déjà à l'œuvre pour de nombreuses familles avec des impacts considérables qui viennent s'ajouter à ceux déjà existants du fait des contrôles au faciès.

## **B- Des impacts majeurs et souvent complémentaires à ceux préexistants et décrits ci-dessus**

84. Les associations autrices de la présente reçoivent des récits de personnes qui font état de leurs craintes quant à ces nouvelles pratiques leur infligeant de nouvelles formes de traitements humiliants et dégradants et les stigmatisant de nouveau. Il s'agit bien souvent des mêmes policiers qui connaissent parfaitement les jeunes et les familles pour les avoir contrôlé à maintes reprises et qui aujourd'hui utilisent ce pouvoir contraventionnel dans ces interactions pour accroître davantage les conséquences négatives sur les familles et punir ces jeunes de leur présence dans l'espace public.
85. Les sanctions financières que sont les amendes entraînent en effet des conséquences significatives pour les personnes verbalisées mais aussi pour toutes leurs familles.
86. Ce qui pourrait apparaître comme une sanction financière relativement faible se voit démultiplier car les personnes visées reçoivent souvent de multiples amendes. Parfois, elles reçoivent plusieurs amendes simultanément ou dans un court laps de temps (par exemple, un « trio » sanctionnant un prétendu tapage parfois même diurne, le déversement de liquide insalubre, ainsi que le dépôt d'ordures en dehors des lieux prévus à cet effet). Les amendes multiples s'additionnent rapidement.
87. Ces amendes peuvent engendrer des dettes importantes, contribuant à l'appauvrissement de familles qui ont déjà du mal à joindre les deux bouts. Ces familles sont donc contraintes de faire

---

<sup>49</sup> <https://www.reuters.com/article/world/france-les-amendes-policieres-accuses-daccrotre-les-discriminations-idUSKBN2SQ1D0/>

<sup>50</sup> Pour une discussion de cette procédure voir DDD, *Décision Cadre No.2023-30 du 30 Mai 2023 Recommandant de Mettre Fin à la Procédure de l'Amende Forfaitaire Délictuelle*, [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=47513&opac\\_view=-1](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=47513&opac_view=-1).

<sup>51</sup> Pour des éléments complémentaires relatifs à cette amende ciblant spécifiquement les Voyageurs, voir le site de l'Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants. <https://odci.fr/knowledge-base/analyse-critique-interassociatif-ouvert-a-signature-sur-les-afd/>

des choix cornéliens : payer les amendes ou payer le loyer, l'électricité ou la nourriture. Le non-paiement peut entraîner la saisie par le Trésor public des comptes bancaires, du salaire ou des biens mobiliers (tels que des meubles ou des véhicules). Si elles ne sont pas payées, les dettes peuvent peser sur les familles pendant des années, et même être transmises dans le cadre de la succession d'une personne<sup>52</sup>.

88. La CNCDH souligne, en 2021, que ce détournement du pouvoir de verbalisation mène à des « situations d'endettement pouvant atteindre 13 à 14.000 euros pour des jeunes sans emploi qui sont alors poussés vers la délinquance »<sup>53</sup>.

89. Une des premières études académiques relative à ce problème soulève ces conséquences familiales :

*« Ce ne sont alors pas seulement les personnes verbalisées qui se trouvent impactées, mais l'ensemble des membres de leur famille, lesquels se trouvent déjà dans la plupart des cas dans des situations précaires ou disposent de revenus modestes... Les sommes qui doivent être réglées empêchent ou retardent alors d'autres dépenses familiales nécessaires. En raison de l'incapacité financière de la famille à payer le montant de ces amendes ou par obligation de résoudre d'autres problèmes plus immédiats, les amendes reçues restent bien souvent impayées et s'alourdissent sous le poids des majorations. À l'insolvabilité des multi-verbalisés, s'ajoute par ailleurs un effet de saturation provoqué par la quantité d'amendes reçues. »<sup>54</sup>.*

90. Elles ont également d'autres répercussions comme l'expulsion du domicile ou le fait de décourager les jeunes hommes de travailler ou les empêcher d'accéder à certains emplois.

91. L'AFD ajoute à cela le risque d'inscription au casier judiciaire et de prison en cas de récidive, sans que le droit ne prévoie de garantie réellement efficace contre les abus.

92. Pour éviter ces amendes, les victimes évitent de sortir de chez elles, d'aller dans des lieux précis ou de participer à des activités par peur de se voir verbaliser sans raison.

93. Vécues par les victimes comme un prolongement des contrôles discriminatoires, ces amendes participent à un sentiment de harcèlement, physique et économique, contre lesquels elles sont impuissantes. Le symbole est clair : ces enfants et jeunes hommes racialisés sont indésirables dans l'espace public et leur présence mènera à leur criminalisation, ainsi que celle de leurs parents.<sup>55</sup>

94. L'inquiétude des victimes et de leurs familles est d'autant plus grande que ces pratiques sont favorisées par des cadres juridiques exceptionnels, dérogeant aux garanties procédurales érigées pour protéger les personnes contre des sanctions pénales injustifiées, arbitraires, abusives et discriminatoires.

## **C- Un cadre juridique dénué de garanties efficaces contre les abus et les discriminations, favorisant la violation de plusieurs droits fondamentaux**

95. Les impacts de ces amendes sont aggravés par l'incapacité de la loi à protéger les personnes contre ces pratiques : la procédure de recours existante est inefficace. Ces amendes, délivrées par les forces de l'ordre, en dehors de toute procédure judiciaire sont exclues des protections procédurales fondamentales<sup>56</sup> : la présomption d'innocence, le principe du contradictoire et les droits de la défense; le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial ; les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines ; et autres protections.<sup>57</sup> Un tel défaut de protection légale accroît la vulnérabilité des personnes qui subissent ces traitements.

---

52 Voir DDD, *Décision Cadre*, pg. 16:

53 CNCDH, *Avis relation police-population*, pp. 15-16.

54 Aline Daillère, 2022, « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », pg. 11. <https://journals.openedition.org/champpenal/14012>

55 Proposition de Loi, dépôt 15 octobre 2024. [Restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents - Dossiers législatifs - 17e législature - Assemblée nationale](https://www.assemblee-nationale.fr/17/legislatifs/17e-legislature/Assemblee-nationale/Restaurer_l'autorite_de_la_justice_a_l'egard_des_mineurs_delinquants_et_de_leurs_parents_-_Dossiers_legislatifs_-_17e_legislature_-_Assemblee_nationale)

57 Défenseur des Droits, *Avis du Défenseur des Droits* No. 22-06, p. 3.

[https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=46714](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46714)

96. Tout d'abord, la charge de la preuve est inversée. En effet pour contester une amende, les personnes doivent prouver qu'elles **n'ont pas** commis l'infraction malgré un procès-verbal qui fait foi. Selon la procédure, le procès-verbal de l'amende ou le rapport de l'agent verbalisateur est considéré comme une preuve de l'acte, à moins que le plaignant ne puisse apporter la preuve du contraire, par exemple par le biais de témoignages ou de documents écrits. En substance, les amendes inversent la règle habituelle "*innocent jusqu'à preuve du contraire*" en "*coupable sur la base d'un rapport de police*", à moins que vous ne puissiez apporter des preuves convaincantes de votre innocence ».
97. Autre obstacle, les amendes ne sont souvent notifiées que des semaines ou des mois après les faits reprochés (et non sur place), et souvent sans aucun contact avec les agents verbalisateurs. Cette situation rend particulièrement difficile la collecte de preuves contredisant le récit de la police.
98. En effet, les personnes et leurs familles (notamment les parents quand le jeune est mineur) sont à tributaires des forces de l'ordre qui ne leur remettent pas l'amende immédiatement, soit en n'envoyant pas la contravention initiale au domicile, soit d'après les récits recueillis, en jetant dans le caniveau la partie de la contravention qui devrait leur revenir. En agissant de la sorte les policiers privent les personnes de la possibilité de payer la contravention avant majoration.
99. Il existe également un fort découragement financier à contester les amendes reçues et déjà majorées : une plainte ne suspend pas les pénalités pour non-paiement qui sont perçues après 45 jours. Cela signifie que les chances de succès d'une contestation sont généralement minces – et presque impossibles dans les situations où les amendes sont multiples –en plus d'être couteuses.
100. La DDD a souligné que la procédure d'amende « *déroge à plusieurs principes du droit pénal et de la procédure pénale* ». Elle a noté que ces « *tempéraments apportés aux grands principes du droit pénal et de la procédure pénale ne sont admis que dans la mesure où ils portent sur des infractions de faible importance, sanctionnées légèrement, et qui peuvent être constatées de manière purement matérielle* ». <sup>58</sup>
101. Compte tenu du ciblage disproportionné des populations racialisées et souvent économiquement précaires, des sommes considérables dues en raison des amendes multiples et de l'endettement qui en résulte, ces sanctions ne peuvent être considérées comme légères. De surcroît, ces amendes recouvrent la répression de nombreux faits qui sont en réalité complexes et contestables. La persistance et l'échelle des pratiques de contrôles discriminatoires (voir ci-dessus), le contexte dans lequel sont mises en œuvre de nombreuses amendes, attestent des facilités à délivrer de manière discriminatoire et abusive ces amendes et ce en toute impunité. Il est donc évident que les garanties procédurales devraient donc trouver à s'appliquer pour détecter ces abus et les rendre impossible. A défaut cela ne peut qu'accroître la vulnérabilité des personnes ciblées les laissant sans défense face aux pratiques discriminatoires et abusives constitutives de traitements cruels, inhumains et dégradants.
102. Enfin, comme précédemment indiqué la violation des droits fondamentaux des personnes ciblées par les forces de l'ordre en raison de leur origine réelle ou supposée et les moyens de se défendre face aux traitements subis, loin de s'améliorer va s'aggraver de manière exponentielle dans les années à venir si les tendances actuelles ne sont pas inversées : avec l'introduction de nouvelles **amendes forfaitaires délictuelles** (AFD) les personnes ciblées risquent également un casier judiciaire et des peines de prison pour les récidives.
103. L'ensemble de ces éléments, ainsi que le contexte politique français, conduisent nos organisations à alerter et à partager des pistes et recommandations ci-dessous retranscrites, qui n'ont jamais été envisagées par les autorités qui ne semblent pas s'orienter dans ces voies de résolution, bien au contraire.

---

58 *Ibid.*, p.3.

## **Partie 3- Des propositions de recommandations pour les autorités français pour lutter effectivement contre les contrôles au faciès » et les amendes discriminatoires et abusives**

Nous proposons de recommander aux autorités françaises de mettre en place d'urgence toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au problème ancien, persistant et systémique de contrôles discriminatoires ainsi qu'au problème plus récent d'amendes discriminatoires, et d'assurer ainsi la protection des victimes qui en pâtissent. Nous rappelons que ces discriminations systémiques constitutives de traitements inhumains, dégradants et cruels subis par les victimes, appellent une réponse systémique, c'est-à-dire des mesures qui agissent à la fois sur les lois, les politiques, les pratiques et la culture de l'institution.

### **❖ S'agissant des contrôles, il faudrait à minima :**

- Modifier le cadre normatif des contrôles d'identité;
- Protéger les mineurs ;
- Modifier toutes les politiques, tant au niveau national que local, qui favorisent les contrôles discriminatoires ;
- Assurer la traçabilité de contrôles ;
- Créer un mécanisme de plainte efficace et indépendant chargé de toutes les enquêtes administratives et pénales.

### **❖ S'agissant des amendes, il faudrait à minima :**

- Dépénaliser les délits mineurs, sources de ces amendes discriminatoires ;
- Supprimer les nouvelles amendes forfaitaires délictuelles et agir pour faire cesser ce mouvement de pénalisation de faits qui ne devraient pas relever du champ pénal ;
- Réformer la procédure pénale relative à ces amendes en appliquant les principes fondamentaux du droit pénal ;
- Sur un territoire donné, quand il y a des éléments créant une présomption de discrimination ou d'abus dans la délivrance des amendes, tirer les conséquences de la présomption pour annuler toutes les amendes émises dans ce même contexte ;
- Traiter les situations individuelles des mineurs par la protection, la prévention et la pédagogie plutôt que par la répression et la pénalisation et interdire la délivrance d'amendes à des mineurs.

La première étape pour s'attaquer au profilage racial systémique en France est de reconnaître le problème. Au lieu de minimiser les problèmes et de prétendre à tort que les principes juridiques, les lois et les institutions de la France protègent l'égalité et la non-discrimination et que tout problème n'est qu'une exception isolée, il est urgent que les autorités françaises reconnaissent ces réalités, leur étendue, leur nature et leur gravité. Des millions d'enfants et de jeunes hommes sont soumis chaque année à des traitements inhumains et dégradants par les forces de l'ordre françaises en raison de leur couleur de peau, de leur prétendue race, de leur origine ethnique ou nationale, réelle ou supposée. Tout doit être fait pour mettre fin à cette situation.