



REAJI



Soumission auprès du Comité des Droits de l'Homme
Observations concernant le sixième rapport périodique sur l'application du
Pacte International relatif aux droits civils et politiques en France
Septembre 2024

Table des matières

PARTIE 1. LES CONTROLES D'IDENTITES DISCRIMINATOIRES	2
I - Présentation des auteurs des observations :	2
II - La persistance d'une pratique généralisée de contrôles d'identité au faciès.....	4
III - Minimiser le problème et justifier son manque d'action par le déni de sa nature systémique	6
IV - Perpétuer le statu quo par un défaut de transparence et de redevabilité.....	7
V - Des contrôles discriminatoires favorisés par des lois, des politiques et pratiques institutionnelles.....	9
A. Un cadre législatif qui favorise et facilite le profilage racial	10
B. L'absence de protection spécifique des mineurs	12
C. L'absence d'instructions complémentaires précises adressées aux forces de l'ordre.	12
D. Un défaut d'action pour détecter et éliminer les politiques organisationnelles produisant les contrôles discriminatoires.....	12
E. Des discriminations favorisées par le maintien d'un système d'enquête administrative et judiciaire inefficace 13	
VI - Les mesures urgentes et nécessaires à prendre par l'état français pour lutter effectivement contre les contrôles discriminatoires.....	13
A. Agir pour modifier le cadre normatif des contrôles d'identité	13
B. Agir pour protéger les mineurs	14
C. Adopter une circulaire qui explique clairement et concrètement ce nouveau cadre	14
D. Agir pour mettre en place un système d'enregistrement, d'analyse et de traçabilité des contrôles	15
E. Agir pour identifier et modifier toutes les politiques qui autorisent ou facilitent le profilage racial.....	15
F. Agir pour créer un mécanisme de plainte efficace et indépendant chargé de toutes les enquêtes administratives et pénales.....	15
PARTIE 2. LES AMENDES DISCRIMINATOIRES.....	16
I - Des amendes multiples discriminatoires et abusives :	16
II - Des conséquences graves pour les individus ciblés et leurs familles	19
III - Violations de plusieurs droits fondamentaux	19
IV - Un problème en voie d'aggravation avec l'ajout de nouvelles amendes forfaitaires délictuelles.....	20
V - Recommandations relatives aux amendes.....	21

- 1- MCDS), Réseau- Egalité, Antidiscrimination, Justice - Interdisciplinaire (ci-après "REAJI") et (RE)Claim prient le Comité des Droits de l'Homme de bien vouloir trouver ci-dessous leurs observations concernant le sixième rapport périodique sur l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en France. Ces observations concernent notamment les questions posées aux autorités français au paragraphe 3 de la liste des points soulevés par le Comité :

*« Compte tenu des précédentes observations finales du Comité (par. 15) **concernant la persistance de la pratique généralisée des contrôles d'identité « au faciès »**, fournir des informations sur les mesures concrètes pour lutter contre toutes **les pratiques systémiques de discrimination raciale par la police**, notamment dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, et particulièrement sur les mesures adoptées pour garantir que les contrôles ne ciblent pas les minorités ethniques et religieuses ou des caractéristiques physiques, y compris des personnes originaires d'Afrique, d'ascendance africaine, de confession musulmane ou mineures, et que ces contrôles sont fondés sur un soupçon objectif et individualisé. Donner également des détails sur la mise en place d'un mécanisme de plainte efficace et indépendant, les enquêtes menées et, le cas échéant, l'indemnisation accordée aux victimes. »¹*

- 2- Les organisations précitées entendent formuler des observations sur deux types de pratiques systémiques de discrimination raciale par la police constatées dans le cadre de leurs actions sur le terrain à savoir , les **contrôles d'identité discriminatoires**, qui feront l'objet d'une première partie et, la pratique **des amendes discriminatoires** qui seront abordées dans une seconde partie.

PARTIE 1. LES CONTROLES D'IDENTITES DISCRIMINATOIRES

I - Présentation des auteurs des observations :

- 3- MCDS, Pazapas Belleville et REAJI se prévalent d'un engagement de longue date en France, en matière de droits humains et plus particulièrement de lutte contre les discriminations raciales. (RE)Claim, est une association fondée en novembre 2022 mais qui est composé de membres qui œuvrent depuis de nombreuses années contre le profilage racial.
- 4- Le projet même de **l'association communautaire MCDS** est né du problème du profilage racial vécu par ses membres et de la nécessité de s'organiser pour se défendre collectivement face à l'absence de protection de l'Etat contre ces violations. Depuis sa création, l'association a pour objectif de lutter contre les contrôles discriminatoires et d'autres manifestations du profilage racial. L'association contribue par ses activités à rendre visible le problème pour le

¹ Comité des droits de l'homme, *Liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France*, 24 septembre 2021, CCPR/C/FRA/QPR/6

faire cesser, notamment par des activités de documentation, de plaidoyer, de contentieux, de communication, de sensibilisation et d'éducation populaire. Depuis plusieurs années, l'association accompagne également des groupes de mamans, « les brigades des mamans », qui s'efforcent de s'organiser collectivement pour défendre et protéger leurs enfants des discriminations raciales subies et de l'inertie des autorités.

- 5- L'association **PAZAPAS Belleville** est, elle aussi, créée par et composée de personnes directement victimes des contrôles d'identité discriminatoires, qu'ils subissent depuis leur enfance. L'association lutte contre ces pratiques depuis plus d'une décennie, au niveau national, aux côtés d'autres associations, notamment HRW et MCDS, au sein de la plateforme « *Pour en Finir avec les Contrôles au Faciès* » et au niveau local aux côtés de MCDS.
- 6- Les associations **MCDS et Pazapas Belleville** se trouvent au cœur d'un quartier du 20^e arrondissement de Paris, où les pratiques policières discriminatoires, et notamment les contrôles d'identité, se déploient de manière quotidienne avec une très grande violence et sans aucune protection légale. Fortes de leurs expériences en tant que victimes directes et de leurs projets associatifs MCDS et PAZAPAS permettent le soutien et l'accompagnement de garçons et jeunes adultes victimes face aux conséquences individuelles et familiales de ces discriminations, le développement de la résilience ainsi que l'investissement dans des actions collectives.
- 7- L'association **REAJI**, est née dans la région lyonnaise historiquement très marquée par les pratiques policières discriminatoires. Le projet de l'association s'inscrit dans la réclamation et l'histoire des luttes d'enfants d'immigrés lyonnais tel que la marche pour l'égalité et contre le racisme de 1983. Depuis sa création, elle s'emploie à rendre visible et faire reconnaître le problème des discriminations raciales dans le contexte français et à exiger une politique publique de lutte contre les discriminations raciales à la hauteur de la gravité et des impacts du problème. L'association anime des permanences de défense et d'accès au droit de l'antidiscrimination et dispense dans ce cadre conseils et accompagnement depuis plus de 15 ans aux victimes de discriminations raciales et notamment de profilage racial.
- 8- L'association **(RE)Claim** a été créée par des membres engagés depuis plus de 15 ans dans des actions de lutte contre le profilage racial notamment des contentieux stratégiques qui ont donné lieu à la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat français dans les pratiques de contrôle au faciès. L'association utilise plusieurs formes de mobilisation du droit (plaidoyer, contentieux stratégiques, publications, éducation populaire engagée et critique du droit...) dans le cadre de coopération avec des communautés, organisations et mouvements locaux souvent réprimés et marginalisés. L'association s'emploie avec ses partenaires à concevoir et déployer des contentieux stratégiques, ainsi que des actions de plaidoyer, fondés sur le droit en s'appuyant sur les normes, processus et institutions internationales. Son action vise l'amplification du pouvoir d'action collective et de l'organisation communautaire dans la lutte contre les discriminations raciales systémiques.
- 9- MCDS, Pazapas Belleville et REAJI représentées par l'association (RE)Claim, ont, aux côtés d'Amnesty International France et Human Rights Watch France, introduit une requête² le 11

² Voir : https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/04/CERD%20submission%20April%202024.pdf

avril 2024 auprès du Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale, contre l'État français, en raison de l'absence de mesures concrètes, efficaces et pertinentes destinées à mettre fin à la pratique des contrôles d'identité discriminatoires, fondés sur la couleur de peau, la race, l'ascendance, et/ou l'origine nationale ou ethnique supposées, constitutifs d'une forme de profilage racial.

II - La persistance d'une pratique généralisée de contrôles d'identité au faciès

- 10- Contrairement à ce qui est soutenu dans les écrits outrageux des autorités françaises auprès de ce Comité, méprisant les victimes, et révélant leur position de déni (et manque de volonté politique à faire face à ce problème), les contrôles d'identité discriminatoires constituent un problème généralisé, persistant et enraciné en France.³
- 11- 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.⁴
- 12- Mme E. Tendayi Achiume, Rapporteuse spéciale des Nations unies, (ci-après Mme la Rapporteuse spéciale) a récemment souligné l'ampleur de ce problème en France ainsi que le manquement des autorités françaises à y apporter une réponse dans une intervention volontaire devant le Conseil d'État.⁵

Mme la Rapporteuse spéciale note 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. »⁶

- 13- Ces pratiques permanentes ont 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

³ Voir par exemple: « En premier lieu, il est fondamental de rappeler que les autorités françaises ne disposent d'aucun élément attestant d'une pratique généralisée de contrôles d'identité « au faciès ». En tout état de cause, de telles pratiques sont interdites et l'organisation de la police et de la gendarmerie permet de prévenir la violation d'une telle interdiction. » *Sixième rapport périodique soumis par la France en application de l'article 40 du Pacte, selon la procédure facultative d'établissement de rapports, attendu en 2022*, 10 janvier 2023, para 20, CCPR/C/FRA/6.

⁴ 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.

⁵ Cette intervention était soumise au Conseil de l'Etat dans le cadre d'une action de groupe introduite par plusieurs associations, dont MCDS, Pazapas et REAJI, le 22 juillet 2021, contre l'Etat français face à la persistance de ce profilage racial en France. Cette action est une procédure inédite prévue par la loi n°2016-1547 du 18/11/2016. Voir en particulier paras 36 – 46.

⁶ Achiume, *Intervention*, para 46.

Human Rights Watch dans ses rapports⁷, et tel que décrit dans nombreux témoignages de victimes.⁸

14- Le témoignage de M. Issa COULIBALY, président de l'association Pazapas Belleville est illustratif :

« Le contrôle typique 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 réussissait plutôt, mais les policiers nous contrôlaient tout le temps. C'était des petites humiliations quotidiennes. Des fois ça m'a mis en retard. J'étais plutôt résigné par rapport à ça. Je savais qu'il ne fallait rien dire et rien faire pour que ça passe le plus vite possible.

Après-coup j'ai compris que c'était une des principales contributions au fait de se sentir un Français à part, mis de côté. C'est quelque chose que tu intègres petit à petit. Être noir. Être pauvre. Que la vie ce n'est pas la même pour ceux qui sont noirs et pauvres. Il y a un écart entre les valeurs liberté, égalité, et fraternité, enseignée à l'école et la réalité vécue. C'est ça, la couleur de peau, le quartier où tu habites et donc le niveau social de tes parents, qui va déterminer la manière dont les autres vont te percevoir et la manière dont tu vas vivre. Clairement.

La manière de réagir à ces vexations du quotidien, c'est très individuel. Il y en a chez qui ça va générer un sentiment de revanche, de vouloir réussir à tout prix. Pour moi c'était une espèce de fatalisme, de relativisme. C'est comme ça quoi ; il ne sert à rien de vouloir que ce soit autrement...Après le lycée, ça a continué. Ce qui est assez choquant là-dedans, c'est que tu es contrôlé devant chez toi, devant tes voisins, et tu es un enfant qui ne fait rien de mal mais assister à ton contrôle d'identité peut faire penser le contraire... Il y avait quelque chose d'automatique. Questionner les policiers sur la raison du contrôle, s'indigner de la fréquence ne pouvait qu'ouvrir la voie à des représailles.

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 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^e 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.

⁷ Human Rights Watch, *Ils nous parlent comme à des chiens : contrôles de police abusifs en France*, 18 juin 2020, <https://www.hrw.org/fr/report/2020/06/18/ils-nous-parlent-comme-des-chiens/controles-de-police-abusifs-en-france>. Human Rights Watch, *La base de l'humiliation : les contrôles d'identité abusifs en France*, 26 janvier 2012, <https://www.hrw.org/fr/report/2012/01/26/la-base-de-lhumiliation/les-controles-didentite-abusifs-en-france>.

⁸ Attestations et témoignages de victimes de profilage racial soumis devant le Conseil de l'Etat dans le cadre de l'action de groupe introduite par plusieurs associations le 22 juillet 2021 contre l'Etat français face à la persistance du profilage racial en France.

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. Ça rend impossible l'unité. Ça rend impossible l'intégration. Ça rend impossible le fait pour les jeunes de quartiers, « issus de l'immigration » comme on dit, ceux qui sont visiblement d'ascendance africaine, de se sentir appartenir au reste du pays. (...) Forcément avoir un mauvais rapport avec cette institution va gâcher le rapport avec toutes les institutions. Il va générer une défiance forte. Le fait d'avoir une mauvaise perception des institutions au départ, à un si jeune âge, va venir affecter les rapports plus généralement avec les institutions quelle que soit l'institution. Et avec l'institution policière en particulier.»⁹

- 15- Les impacts décrits dans ce témoignage, tout comme dans tant d'autres, évoquent notamment le sentiment d'humiliation et d'anxiété générés par ces contrôles, la peur permanente d'être contrôlé 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. Ceci crée également une perte de confiance dans la police, la justice et les institutions publiques en général perçu comme injustes et discriminatoires.
- 16- Ces attestations font échos à ce qui avait été souligné dans l'affaire *Williams Lecraft contre Espagne*. Votre comité a estimé que les contrôles discriminatoires contribuent « à propager des attitudes xénophobes dans la population en général » et sont « contraire à une politique efficace de la lutte contre la discrimination raciale ». ¹⁰ Effectués dans l'espace public, les contrôles d'identité désignent les personnes ciblées comme des suspects ou criminels, reproduisant ainsi les stéréotypes et encourageant la discrimination raciale.

III - Minimiser le problème et justifier son manque d'action par le déni de sa nature systémique

- 17- Pour justifier son inaction, les autorités françaises usent de différents stratagèmes, dont certains sont également abordés au point IV ci-dessous.
- 18- Comme parfaitement illustré dans leur sixième rapport périodique soumis à votre Comité (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 votre Comité (paragraphe 28), le nombre limité de plaintes et le défaut de données permettant d'établir sa nature généralisée. ¹¹

⁹ Attestation de M. Issa Coulibaly du 27 janvier 2021, soumis devant le Conseil de l'Etat dans le cadre de l'action de groupe introduite par plusieurs associations le 22 juillet 2021.

¹⁰ Comité des droits de l'homme, Rosalind Williams Lecraft c. l'Espagne, *Constataions du Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (quatre-vingt-seizième session)*, Communication 1493/2006, para 7.2, file:///C:/Users/signen/Downloads/CCPR_C_96_D_1493_2006-FR.pdf.

¹¹ 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.

- 19- Elles osent même invoquer le cadre législatif et réglementaire défaillant (devant votre Comité) comme rempart préventif contre ces pratiques discriminatoires.¹²
- 20- Elles continuent aussi de faire peser sur les policiers, pris individuellement, la responsabilité des contrôles d'identité discriminatoires. Le problème ne serait donc pas lié à un système de lois, politiques, et pratiques organisationnelles, ni à un contexte de racisme structurel, mais aux « dérives » de quelques policiers, selon la théorie dite des « pommes pourries » ou « brebis galeuses ».
- 21- L'importance de la reconnaissance du caractère systémique du profilage racial et l'incidence d'une telle reconnaissance sur l'élaboration de mesures adaptées sont communément admises dans le cadre des études et rapports ainsi que dans l'intervention volontaire de Mme la Rapporteuse spéciale.¹³
- 22- La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (ci-après CNCDH), a par exemple 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.* »¹⁴
- 23- Forte de l'analyse tirée des situations que l'institution a eu à connaître, le Défenseur des Droits (DDD) rappelle que le manquement aux obligations de 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.* »¹⁵
- 24- En balayant d'un revers de main la discrimination systémique, en discréditant la parole des victimes de ces pratiques abusives, en ignorant l'existence d'une documentation abondante (tant récente que de longue date) sur ces pratiques et, en brandissant un cadre législatif, réglementaire et institutionnel défaillant comme réponse à ce problème, l'État français ne fait que confirmer son manque de volonté de mettre en œuvre une politique d'égalité et d'interdiction des discriminations raciales à la hauteur de ses engagements pris aux termes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.¹⁶

IV - Perpétuer le statu quo par un défaut de transparence et de redevabilité

- 25- Les contrôles d'identité sont un « **angle mort** » de l'activité policière.

¹² *Ibid.*, paras 21 – 23.

¹³ Achiume, *Intervention*. Mme la Rapporteuse Spéciale souligne en particulier tout au long de son intervention la nature systémique de cette discrimination raciale.

¹⁴ 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>

¹⁵ 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

¹⁶ Dans l'action de groupe mentionnée ci-dessus (voir note de bas de page 5), le Conseil d'Etat a, malheureusement, conforté cette position dans son arrêt du 11 Octobre 2023, en jugeant que les contrôles discriminatoires « ne peuvent être regardés comme se réduisant à des cas isolés » tout en considérant qu'ils ne revêtent pas « un caractère systémique ou généralisé ». Arrêt du Conseil d'Etat, 11 octobre 2023, 454836, para 24, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000048197376>

- 26- Aux termes des dispositions juridiques et administratives existantes, la police française n'est pas tenue de justifier l'utilisation de son pouvoir de contrôle, ni de procéder à un quelconque enregistrement, ni même de rendre publique des informations concernant son recours aux contrôles et aux fouilles. En outre, la France ne recueille ni ne publie, aucune statistique fondée sur l'appartenance ethnique susceptible de révéler un traitement inégalitaire.
- 27- Dans la grande majorité des cas, les individus contrôlés ne se voient remettre aucune trace écrite, procès-verbal ou 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, qu'une quelconque trace est conservée.
- 28- De telles pratiques font obstacle tant à la détection des contrôles discriminatoires, qu'à la collecte des données qui permettent d'en mesurer l'ampleur. Par ailleurs toute évaluation des mesures mises en place pour y mettre fin est impossible, de même que toute supervision ou contrôle interne ou externe de leur déploiement.
- 29- Les autorités instrumentalisent cette situation pour masquer l'ampleur et la gravité du problème ainsi que l'urgence et la nécessité d'agir pour y mettre fin. Elles en profitent aussi pour soutenir que des mesurètes, largement insuffisantes et inadaptées au problème, répondraient à leurs obligations internationales.
- 30- La réponse des autorités françaises à la déclaration du Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale en date du 8 juillet 2023, est une parfaite illustration de cette instrumentalisation : « *Toute accusation de racisme ou de discrimination systémique par les forces de l'ordre en France est infondée* » ou encore « *La lutte contre les dérives de contrôles dits « au faciès » s'est intensifiée : des outils de signalement ont été mis à disposition des usagers et des agents. Tout comportement discriminatoire signalé fait l'objet d'un suivi, et lorsqu'il est avéré, d'une sanction administrative ou judiciaire.* »¹⁷
- 31- Pourtant l'État perpétue bien un statu quo en refusant d'objectiver le problème.
- 32- L'absence d'écrits détaillant les circonstances, et surtout les motifs de leur contrôle prive également les victimes d'éléments de preuves essentiels. Il est évident que, dans le cas de contrôles effectués sans aucune forme d'enregistrement, il est particulièrement difficile d'établir que l'on a été victime d'un contrôle discriminatoire : le célèbre adage "*idem est non esse et non probari*", selon lequel il y a équivalence entre l'absence de droit et l'absence de preuve, résume la situation dans laquelle se trouvent les victimes de discriminations.
- 33- Dans l'impossibilité de prouver la discrimination, tout se passe comme si elles n'étaient pas titulaires du droit fondamental à l'égalité de traitement et que la violation de leurs droits n'était pas reconnue.¹⁸

17 France Diplomatie, « Déclaration du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (8 juillet 2023) », <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/evenements-et-actualites-lies-aux-nations-unies/article/declaration-du-comite-pour-l-elimination-de-la-discrimination-raciale-08-07-23>

18 Sous la direction de M.-T. Lanquetin, *Le recours au droit dans la lutte contre la discrimination : la question de la preuve*, Note n°2 du Conseil d'Orientation du GELD, oct. 2000., p. 29, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/004001846.pdf>

34- De nombreuses institutions appellent au respect des droits fondamentaux dans le cadre des contrôles.¹⁹ Ainsi, Le Conseil National des Barreaux (ci-après CNB) a adopté le 3 juillet 2020 une motion visant à modifier l'article 78-2 du code de procédure pénale et à instaurer une traçabilité du contrôle d'identité, rappelant que : « le cadre légal du contrôle d'identité ne prévoit aucune traçabilité de l'acte, sauf lorsqu'il est suivi d'une procédure (par exemple outrage et rébellion), ou lorsqu'il fait l'objet d'un refus de la part de la personne contrôlée ... cette absence de trace écrite du contrôle d'identité, lorsqu'il ne se situe dans aucun des cas sus décrits, empêche tout recours en cas d'irrégularité et tout contrôle du juge, pourtant gardien des libertés publiques ».²⁰

35- Dans son rapport sur la France daté du 21 septembre 2022, la Commission Européenne Contre le Racisme et l'Intolérance (ci- après ECRI) demande aux autorités françaises de donner la priorité à la mise en œuvre de la recommandation spécifique §113, et « de mettre en place un système efficace de traçabilité des contrôles d'identité effectués par les forces de l'ordre, dans le cadre d'une politique visant à renforcer la confiance mutuelle entre les forces de l'ordre et le public, et leur contribution à la prévention et à la lutte contre toutes les formes de discrimination ».²¹

V - Des contrôles discriminatoires favorisés par des lois, des politiques et pratiques institutionnelles

36- Alors que les autorités françaises continuent de minimiser le problème, en faisant porter la responsabilité par des agents individuels, des facteurs plus systémiques, tels que les lois, les règlements et les politiques, ont été identifiés par des organisations internationales, européennes et nationales de défense des droits de l'homme, dont nos organisations.

37- Sur la base de toutes ces informations, nous pouvons identifier :

- A- Un cadre législatif qui favorise et facilite le profilage racial
- B- L'absence de protection spécifique des mineurs
- C- L'absence d'instructions complémentaires précises adressées aux forces de l'ordre
- D- Un défaut d'action pour détecter et éliminer les politiques organisationnelles produisant les contrôles discriminatoires

19 La CNCDH a souligné qu'il serait intéressant de pouvoir évaluer le phénomène des contrôles d'identité de manière quantitative et qualitative, en étudiant les lieux où les contrôles se produisent, les causes et les recours qui leur sont associés ainsi que leurs résultats, eu égard aux questions que suscite l'utilité même des contrôles d'identité. CNCDH, *Contribution en vue de l'examen de la France par le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale - 108e session*, 24 octobre 2022, para 72, <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2022-11/Contribution%20CNCDH%20CERD%2024%20octobre%202022.pdf>

Depuis de nombreuses années la CNCDH invite l'Etat à mettre en place un dispositif de suivi des contrôles pour permettre aux hiérarchies de prendre connaissance des conditions de leur mise en œuvre. La CNCDH propose, pour remédier au recours abusif aux contrôles d'identité, de prévoir la remise aux personnes contrôlées d'un récépissé, papier nominatif précisant l'heure, le lieu et les motifs de contrôle et d'engager une réflexion de fond sur l'encadrement légal et la pratique des contrôles d'identité afin de lutter contre leur banalisation notamment en précisant les motifs légaux pouvant justifier un contrôle. CNCDH, *Avis sur les rapports entre police et population rétablir la confiance entre la police et la population*, 11 février 2021, paras 36 et 37, <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/A%20-%202021%20-%2020-%20Relations%20Police%20-%20population%2C%20F%C3%A9vrier%202021.pdf>.

20 Conseil National des Barreaux, Motion, *Modification de l'article 78-2 du CPP : instauration d'un récépissé de contrôle lors du contrôle d'identité*, Adoptée par l'Assemblée générale du 3 juillet 2020, https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/8_cnb-re-2020-07-03_egalite_recipice_de_controle_niakate_.pdf

21 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Rapport de l'ECRI sur la France*, adopté le 28 juin 2022, publié le 21 septembre 2022, p.35, <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-ecri-sur-la-france-adopte-le-28-juin-2022-public-/1680a81884>

E- Des discriminations favorisées par le maintien d'un système d'enquête administrative et judiciaire inefficace

A. Un cadre législatif qui favorise et facilite le profilage racial

38- 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 78-2²² autorise quatre types de contrôles d'identité dont trois sont décrits ci-après.

A-1 Contrôles sur réquisitions du ministère public.

39- 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* ».

40- Les réquisitions sont souvent délivrées par les procureurs à la demande des autorités de police²³, et autorisent des contrôles pour un très grand nombre d'infractions et des lieux et périodes de temps définis de manière très large, permettant à la police de contrôler n'importe quelle personne.²⁴ Les agents ne doivent pas justifier les contrôles ni les baser sur le comportement de la personne contrôlée. Comme l'a relevé la DDD, les policiers « *s'appuient en grande partie sur des critères subjectifs, tels que leur ressenti ou leur instinct* ».²⁵

41- C'est aussi ce que des policiers ont rapporté 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.* »²⁶

42- 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

22 Voir https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006151880/#LEGISCTA000006151880

23 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.

24 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

25 DDD, Décision du Défenseur des droits n° 2021-195, *Observations devant le Conseil d'Etat présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011*, 29 octobre 2021, p.12, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=48541.

26 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.

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.

A-2 Les contrôles administratifs

- 43- 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* »²⁷, car ils peuvent être décidés sans qu'aucun lien avec le comportement de la personne n'ait à être établi.
- 44- 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 justifiés 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* ».²⁸
- 45- La DDD a aussi pointé l'absence d'encadrement suffisant des contrôles administratifs, laissant la place à des critères subjectifs choisis par les policiers.²⁹
- 46- 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* »³⁰

A-3 Les contrôles judiciaires.

- 47- 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.

27 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

28 *Ibid.*, pp. 136- 137.

29 DDD, *Observations*, p.12.

30 Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 137,

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/racisme/115b3969-ti_rapport-information.pdf

B. L'absence de protection spécifique des mineurs

48- Malgré leur jeune âge, les mineurs font souvent l'objet de contrôles d'identité discriminatoires, y compris de très jeunes mineurs, dès l'âge de 12 ans.³¹ 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. L'absence d'instructions complémentaires précises adressées aux forces de l'ordre.

49- Ce cadre légal permissif favorisant les contrôles discriminatoires n'est étayé par aucune autre 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.

D. Un défaut d'action pour détecter et éliminer les politiques organisationnelles produisant les contrôles discriminatoires

50- Les autorités n'ont pris aucune mesure pour détecter et modifier les politiques organisationnelles qui favorisent des contrôles discriminatoires. Le manque d'enregistrement des données relatives aux contrôles rend ce type d'analyse particulièrement difficile, contribuant à masquer les facteurs organisationnels qui participent à la perpétuation du profilage racial.

51- Pourtant, des études comparées révèlent une corrélation importante entre certaines missions, certaines politiques et la pratique du profilage racial. Par exemple au Québec, des études ont souligné le lien entre les politiques de lutte contre les gangs de rue et contre les incivilités, et le profilage racial. Il s'agit en effet de politiques qui laissent aux policiers une grande marge discrétionnaire dans le choix des « cibles » sur lesquelles porter leur attention. Les études comparées franco-allemandes mettent aussi en exergue le rôle des priorités policières comme facteurs influençant le nombre de contrôles et leur mise en œuvre discriminatoire.³²

52- En France, des experts ainsi que les témoignages de certains officiers de police³³ identifient les objectifs quantitatifs de performance, nommés 'politique du chiffre', comme facteur de contrôles discriminatoires. Les interrogatoires de policiers mis en cause dans le cadre d'une procédure pénale concernant des pratiques de profilage racial ont révélé qu'ils faisaient régulièrement des contrôles d'identité pour exécuter des ordres « d'évacuer des 'indésirables' » de l'espace public.³⁴

³¹ Voir Human Rights Watch, *Ils nous parlent comme à des chiens*.

³² Lanna Hollo et Maité de Rue, *Réalité des contrôles d'identité discriminatoires et mesures pour y mettre fin*, Open Society Justice Initiative, 12 mars 2022, pp. 10, 27-29, 136-138, https://www.justiceinitiative.org/uploads/92b20c1e-5f66-44ad-8cf3-51e30ae94fb7/9C3%A9tude-compar%C3%A9e-contr%C3%B4les-d%E2%80%99identit%C3%A9-discriminatoires-fr_03122022.pdf

³³ Amnesty International France, *Contrôles d'identité discriminatoires en France*.

³⁴ Magda Boutros, « La police et les indésirables », 14 septembre 2018, <https://laviedesidees.fr/La-police-et-les-indesirables>

E. Des discriminations favorisées par le maintien d'un système d'enquête administrative et judiciaire inefficace

- 53- Les défaillances du système pour enquêter sur des plaintes de contrôles discriminatoires participent de la perpétuation, l'acceptation, la minimisation et l'impunité de ses pratiques au sein l'institution policière.
- 54- L'un des points essentiels de l'inefficacité de ce système est le manque d'indépendance de l'Inspection Générale de la Police Nationale, (l'IGPN), chargée de diligenter les enquêtes administratives et judiciaires en cas de plainte contre un membre des forces de l'ordre, tout en étant placé sous l'autorité directe du chef de la police : le ministère de l'intérieur. Autrement dit, ce sont des policiers qui enquêtent sur des policiers.
- 55- De l'analyse des rares données officielles disponibles, présentées de manière lacunaire et inexploitable, il en ressort la quasi-absence d'enquêtes administratives et pénales du fait de contrôles d'identité discriminatoires et encore moins de sanctions.³⁵
- 56- Le constat d'absence de sanctions effectives accompagnant les contrôles d'identité discriminatoires 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 voire même sanctionnés.³⁶

VI - Les mesures urgentes et nécessaires à prendre par l'état français pour lutter effectivement contre les contrôles discriminatoires

- 57- La discrimination systémique appelle 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.
- 58- **Il faudrait donc à minima :**

A. Agir pour modifier le cadre normatif des contrôles d'identité

A -1- Interdire explicitement toute discrimination lors des contrôles

- 59- Il est anormal que l'interdiction de toute discrimination dans le cadre des contrôles d'identité ne figure pas dans les articles 78-2 et suivants du CPP.

³⁵ Requête saisine du Conseil d'Etat, 22 juillet 2021, p. 192 et suivants.

³⁶ *Ibid.*, p. 202.

A -2– Requérir un motif objectif et individualisé pour tout contrôle

60- En premier lieu, la réforme de l'article 78-2 du CPP, définissant et encadrant les contrôles d'identité, est impérative. Doit être imposé comme condition préalable à tout contrôle, un motif objectif et individualisé, étranger à l'origine ou à l'apparence des personnes susceptible de faire naître un soupçon raisonnable que la personne contrôlée est directement liée à la commission d'une infraction ou qu'elle est en possession d'informations utiles la concernant.

A -3– Supprimer les contrôles sur réquisitions prévus par l'alinéa 2 de l'article 78-2 du CPP.

61- Pour mettre fin aux contrôles discriminatoires, il convient de supprimer cette catégorie de contrôles ou, à défaut, de les encadrer strictement. Par cet encadrement, il convient de prescrire une délimitation plus stricte du champ d'intervention, de sa durée, des infractions recherchées, du contenu du lien à exiger entre la personne contrôlée et la ou les infractions commises ou recherchées, ainsi que le strict respect de l'ensemble de ces exigences. La loi devrait également organiser un contrôle effectif par le procureur de la République, par la remise, par la police, d'un rapport décrivant le déroulement des opérations, y compris les critères objectifs et individualisés qui ont présidé au choix des personnes contrôlées en lien avec les infractions commises ou recherchées. A défaut de chacune de ces garanties, le principe d'interdiction des discriminations continuera d'être bafoué par cette catégorie de contrôles. Seul l'ensemble de ces garde-fous est de nature à mettre fin aux discriminations produites dans la mise en œuvre de ces contrôles.

A -4– Supprimer les contrôles préventifs d'ordre public

62- L'alinéa 3 de l'article 78-2 du CPP autorisant les contrôles administratifs d'identité dits "préventifs" sert souvent d'alibi à l'arbitraire et à la discrimination. Cette catégorie de contrôles doit donc être supprimée.

B. Agir pour protéger les mineurs

63- L'intérêt supérieur de l'enfant doit être le premier critère de l'action policière et les mineurs doivent être protégés des conséquences destructrices de ces contrôles. Il est donc nécessaire de combler le vide juridique actuel relatif à la protection des mineurs pour garantir que tout contrôle visant un mineur, y compris par exemple dans le cadre scolaire, soit encadré par des règles spécifiques protégeant leurs intérêts.

C. Adopter une circulaire qui explique clairement et concrètement ce nouveau cadre

64- Une circulaire officielle destinée aux forces de l'ordre est le gage d'une meilleure compréhension, et donc d'une application sur le terrain, de ce nouveau cadre. Elle affirme aussi expressément la volonté politique de mettre fin aux pratiques opérationnelles susceptibles de favoriser les discriminations.

D. Agir pour mettre en place un système d'enregistrement, d'analyse et de traçabilité des contrôles

65- Il est impératif de mettre fin à l'absence d'enregistrement et de traçabilité des contrôles. L'Etat doit mettre en place un système de remise d'une preuve du contrôle d'identité à chaque personne contrôlée, reprenant la date, heure et lieu du contrôle, le matricule de l'agent opérant le contrôle, le fondement juridique et les motifs circonstanciés du contrôle, l'annonce de la suite éventuelle, l'origine ethnique de la personne sur base d'une auto-identification et, si elle y consent, la perception de l'origine par l'agent.

66- Toutes les données de contrôles devraient être anonymisées, collectées et analysées par une autorité indépendante, afin de permettre une étude quantitative et qualitative de la conformité des contrôles réalisés avec le cadre légal, en ce compris l'interdiction des discriminations. Les données doivent être collectées dans le respect des principes de confidentialité et d'auto-identification des personnes, y compris l'origine, si elles y consentent, dans des conditions à définir.

E. Agir pour identifier et modifier toutes les politiques qui autorisent ou facilitent le profilage racial

67- L'Etat doit agir pour identifier les politiques, tant au niveau national que local, qui favorisent les contrôles discriminatoires et les modifier. Tout objectif entraînant des contrôles d'identité qui ne respecte pas les principes d'égalité et d'interdiction des discriminations doit être prohibé et supprimé. Pour ce faire, les objectifs de performance quantitatifs doivent être revus compte tenu des conséquences toxiques qu'ils induisent sur les critères de mise en œuvre des contrôles d'identité. Plus largement, le contrôle d'identité doit cesser d'être le mode d'interaction principal entre la police et la population.

F. Agir pour créer un mécanisme de plainte efficace et indépendant chargé de toutes les enquêtes administratives et pénales

68- Indépendamment de la plainte que les victimes de contrôle peuvent déposer auprès de la police ou du parquet, elles doivent pouvoir déposer une plainte auprès d'une entité indépendante, qui sera seule responsable de toutes les enquêtes administratives et pénales. L'indépendance doit être assurée tant pour l'entité qui sera amenée à statuer sur la plainte, que pour les équipes chargées d'effectuer les recherches et les enquêtes. Dans le cas d'une plainte "croisée" entre un agent des services répressifs et un particulier, afin d'assurer l'équité de la procédure, les deux plaintes doivent faire l'objet d'une enquête conjointe afin que tous les éléments de preuve et les deux plaintes soient examinés en même temps, de manière complète et impartiale.

69- Etroitement lié au problème de contrôles d'identité discriminatoires, ces dernières années se sont déployées de manière exponentielle de nouvelles pratiques policières de profilage racial par le biais de verbalisations et d'amendes discriminatoires.

PARTIE 2. LES AMENDES DISCRIMINATOIRES

I - Des amendes multiples discriminatoires et abusives :

- 70- La police cible les jeunes hommes et les enfants, pour la plupart noirs et maghrébins, dans les quartiers qualifiés de "zones urbaines sensibles" (quartiers populaires), un euphémisme pour désigner les zones à forte concentration de personnes à faibles revenus et appartenant à des minorités visibles.
- 71- 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) ; et le fait de fumer là où c'est interdit ; ou b) les délits de circulation, souvent liés aux scooters, tels que le non port de la ceinture de sécurité ; 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 les pénalités de retard.
- 72- Ce qui peut apparaître comme une sanction relativement faible est généralement démultiplié car les personnes visées reçoivent souvent **multiples amendes**. Parfois, elles reçoivent plusieurs amendes simultanément (par exemple, un "trio" consistant à simultanément faire du bruit, verser des liquides insalubres et déposer des ordures) ou consécutivement dans un court laps de temps. Les amendes multiples s'additionnent rapidement. Les personnes visées décrivent souvent plusieurs milliers d'euros et, dans le pire des cas, atteignent même plus de vingt mille euros, ce qui conduit à des dettes importantes avec des conséquences importantes.³⁷
- 73- Dans un avis de 2022 commentant une proposition de loi visant à étendre les amendes à une liste de délits mineurs, le Défenseur des droits (DDD) a ainsi commenté :

« La Défenseur des droits a été saisie ou alertée à de nombreuses reprises depuis environ deux ans d'une problématique qui semble se développer, dite des verbalisations multiples ou répétées.

Il s'agit de la verbalisation d'une personne à de nombreuses reprises : plusieurs procès-verbaux de contraventions concomitantes peuvent être établis à chaque verbalisation (jusqu'à 8) et les verbalisations se répètent.

Ces verbalisations sont principalement émises pour des infractions concernant des troubles à la tranquillité publique ou des infractions au code de la route. Durant la crise sanitaire, de nouveaux motifs de verbalisation ont fait leur apparition.

³⁷ Pour une discussion détaillée de ces pratiques d'amendes répétées, voir: Daillère, Aline, « L'amende forfaitaire, arme du (non)-droit », publié dans Open Edition Journal, pp. 6 – 14, <https://doi.org/10.4000/champpenal.14012>.

Le règlement des contraventions est rapidement impossible, leur montant étant hors de proportion avec les revenus, souvent faibles ou modestes, de la personne ou de la famille concernée. La masse des verbalisations reçues rend également la contestation et le suivi de la procédure de contestation presque impossible.

Dans les situations dont l'institution a été saisie, des instructions ont permis de constater que la somme des amendes consécutives à ces verbalisations, le plus souvent majorée en raison de l'incapacité à régler ou de refus de payer de telles amendes – pour des faits souvent contestés par les réclamants – peut atteindre des montants de plusieurs milliers d'euros.

Par ailleurs, la Défenseure des droits constate, dans les situations dont elle a été saisie, que ces verbalisations répétées concernent presque exclusivement des hommes jeunes (moins de 25 ans), parfois des mineurs, perçus comme étant d'origine étrangère, verbalisés dans un périmètre géographique restreint autour de leur domicile, souvent par les mêmes agents.

Certains évoquent des verbalisations faites à distance, c'est-à-dire sans échange entre l'agent verbalisateur et la personne verbalisée... Ainsi, la Défenseure des droits est préoccupée par l'accroissement de ces saisines, constatant la précarité dans laquelle ces verbalisations conduisent certaines des personnes concernées, le découragement des réclamants, souvent jeunes, percevant des faibles revenus, et voyant leurs difficultés financières se cumuler, avec notamment pour conséquence de compromettre leurs projets d'avenir. ..

La Défenseure des droits relève à cet égard que dans plusieurs saisines qui lui ont été transmises par l'intermédiaire des associations, les réclamants ne veulent pas révéler leur identité par peur de représailles.³⁸

74- Une saisine collective de la Défenseure des Droits par 32 personnes en 2021 contestant 153 amendes infligées durant les confinements COVID, est illustrative de ce ciblage discriminatoire. Ces habitants de Epinay-sous-Sénart, municipalité dans la région d'île de France, contestent quasi-exclusivement des amendes pour 'non-respect des règles encadrant le confinement' (autrement dit le fait de sortir sans justification légale), sans que leur attestation (indiquant leur justification) ait été vérifiée et le plus souvent sans avoir été verbalisés sur place.³⁹ Ces pratiques policières 'd'amendes à distance', dénoncées dans de nombreuses communes d'Île-de-France lors du premier confinement, ont fait l'objet d'un courrier de la Procureure de la République d'EVRY le 5 mai 2020 adressé aux maires en leur qualité d'autorité de police municipale rappelant à l'attention de leurs agents que : « *les verbalisations opérées à distance, parfois de façon successive sans que les contrevenants n'en aient expressément connaissance sont irrégulières* ». ⁴⁰

75- En 2022, l'agence de presse Reuters a publié une enquête sur la mise en œuvre des contraventions en focalisant sur la situation d'Epinay-sous-Sénart :

³⁸ DDD, Avis du Défenseur des Droits No. 22-06, Paris, 24 Octobre 2022, p. 4:

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46714.

³⁹ Lors des confinements, pour sortir, les personnes devaient remplir une attestation et y indiquer le motif de leur sortie. Les policiers pouvaient alors vérifier ces justifications et infliger une amende si la personne ne sortait pas pour un motif légal. Sans vérification d'une attestation, ce contrôle était donc impossible.

⁴⁰ Madame le Procureur de la République, Lettre adressée à Mesdames et Messieurs les Maires du Département de l'Essonne, 5 mai 2020.

« 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 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. »⁴¹

76- 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 ». ⁴²

77- MCDS a été informée de ces pratiques par des jeunes hommes qui se présentaient à son centre d'aide juridique communautaire avec des sacs remplis d'amendes en 2017. Leurs mères ont également commencé à demander des conseils sur ce qu'il fallait faire au sujet de ces amendes qu'elles n'avaient pas les moyens de payer. Ce qui était autrefois des événements exceptionnels et isolés est devenu une pratique courante et généralisée ces dernières années.

78- Dans de nombreux cas documentés par (RE)Claim et MCDS, les récits des personnes ciblées font état de délivrance d'amendes pour 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 même pas présents. Les garçons et les jeunes hommes issus de minorités visibles dans certains quartiers populaires sont également ciblés de manière disproportionnée pour des infractions mineures qui ne sont pas ou beaucoup moins fréquemment appliquées à d'autres parties de la population⁴³. Les amendes semblent ainsi s'ajouter à d'autres formes d'abus et constituer une tactique visant à expulser les "indésirables" (populations racialisées) de l'espace public.⁴⁴

79- La Commission nationale consultative des droits de l'homme française a souligné ce problème dans un rapport récent :

« Les auditions ont permis à la CNCDH de prendre acte d'un dévoiement 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 ou d'intimidation. Cela prend notamment la forme de contraventions à répétition, liées à des « incivilités », ou à des troubles à la tranquillité publique... Il a ainsi été fait état, lors des auditions de la CNCDH, de la création de situations d'endettement pouvant atteindre 13 à 14.000 euros pour des jeunes sans emploi qui sont alors poussés vers la délinquance. »⁴⁵

⁴¹ Foroudi, Layli, « France: Les amendes policières accusées d'accroître les discriminations », 6 décembre 2022, Reuters, <https://www.reuters.com/article/idUSKBN2SQ1D0/>.

⁴² Foroudi, Layli. *Ibid.* Dans cinq arrondissements de Paris, les habitants issus de l'immigration non-européenne représentent au moins 26% de la population de moins de 18 ans et au moins 16% de la population adulte, selon les données de France Stratégie. La police y a émis 58 amendes pour 1.000 habitants pour infraction aux règles liées au COVID-19 en 2020 et 2021. C'est 39% de plus que dans les autres arrondissements, où ce taux est de près de 42 pour 1.000.

Au niveau national, le taux de contraventions liées à la pandémie dans les zones où les statistiques officielles montrent une concentration importante d'immigrés a été 54% plus élevé qu'ailleurs entre mi-mars et mi-mai 2020, lors du premier confinement.

⁴³ Voir la discussion dans Daillère, *L'amende forfaitaire*, pp. 12 – 15.

⁴⁴ Pour une discussion sur ces pratiques de harcèlement discriminatoire visant à expulser les "indésirables" de l'espace public et sur leur relation avec les processus de gentrification, voir Boutros, Magda, *La police et les indésirables*.

⁴⁵ CNCDH, *Avis sur les rapports entre police et population*, pp. 15-16.

II - Des conséquences graves pour les individus ciblés et leurs familles

80- 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 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). 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. 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.⁴⁶

81- 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. »⁴⁷

III - Violations de plusieurs droits fondamentaux

82- Cette situation est aggravée 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 contournent les protections procédurales fondamentales : 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.⁴⁸

83- Tout d'abord la charge de la preuve est inversée : 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."

⁴⁶ Voir DDD, *Décision de la Défenseur des Droits No.2023-30*, 30 May 2023, pg. 16: https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=47513&opac_view=-1

⁴⁷ Daillère, *L'amende forfaitaire*, pg. 11

⁴⁸ DDD, *Avis du Défenseur des Droits No. 22-06*, p. 3:

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=46714.

- 84- 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. Il existe également un fort découragement financier à contester les amendes : 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 coûteuses.
- 85- La Défenseure des droits 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* ». ⁴⁹
- 86- Compte tenu du ciblage disproportionné des populations racialisées pauvres, 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, en réalité, ces amendes recouvrent la répression de nombreux faits qui sont en réalité complexes et contestables. La persistance et l'échelle de pratiques de contrôles discriminatoires (voir ci-dessus), contexte dans lequel sont mise en œuvre nombreuses amendes, attestent des possibilités d'abus. **Il est donc évident que le droit pénal et les garanties procédurales devraient donc s'appliquer.** ⁵⁰

IV - Un problème en voie d'aggravation avec l'ajout de nouvelles amendes forfaitaires délictuelles

- 87- Le problème 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.
- 88- 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. » ⁵¹ 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). ⁵²

⁴⁹ *Ibid.*, p.3.

⁵⁰ Par ailleurs, le problème de la répression des infractions mineurs de manière qui déroge au droit pénal et les garanties procédurales est une tendance européenne. Voir à cet égard, la campagne, à l'initiative de Justice Collective et (RE)Claim, Infractions mineures : Punitons majeures à laquelle participent aussi les associations françaises Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinérants et la Maison Communautaire pour un Développement Solidaire.

⁵¹ Pour une discussion de cette procédure voir DDD, Décision de la Défenseure des Droits No.2023-30.

⁵² 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/>

89- C'est pourquoi nos organisations œuvrent avec des partenaires pour rendre visible le problème et élaborer des pistes de recommandations ci-dessous retranscrites.

V - Recommandations relatives aux amendes

- 90- Dépénaliser les délits mineurs, sources de ces amendes discriminatoires ;
- 91- 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 ;
- 92- Réformer la procédure pénale relative à ces amendes en appliquant les principes fondamentaux du droit pénal ;
- 93- 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 ;
- 94- Annuler toutes les dettes liées aux amendes qui dépasseraient 1% des revenus des personnes ;
- 95- 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 ;
- 96- Recueillir et rendre publique des données anonymisées sur les amendes, ventilées selon des indicateurs qui facilitent l'analyse statistique de leur mise en œuvre afin d'identifier les applications disproportionnées, discriminatoires ou abusives à l'encontre de groupes ou de segments particuliers de la population ;
- 97- Donner aux personnes redevables de ces amendes des informations claires concernant la caducité desdites amendes, les montants réellement dus ainsi que les possibilités de délais et d'aménagement possibles.
- 98- Traiter des situations liées aux problèmes sociaux et économiques par des moyens adaptés, tels que soutien, accompagnement, pédagogie et surtout mettre en place des politiques et pratiques d'égalité et de non-discrimination.
- 99- Investir des ressources pour corriger des inégalités au lieu de réprimer celles et ceux qui les subissent.