

Contrôles d'identité discriminatoires: 2016-2026

Alors même que le phénomène fait l'objet, depuis une dizaine d'années, de décisions et d'une documentation croissante, les contrôles d'identité discriminatoires persistent dans l'espace public. Ils portent atteinte aux personnes qui en font l'objet et contribuent à l'érosion de la confiance envers les forces de sécurité.

Céline ROUX, adjointe de la Défenseure des droits, chargée de la déontologie de la sécurité

« **L**a faute lourde [...] traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi [...] doit être regardée comme constituée lorsqu'il est établi qu'un contrôle d'identité présente un caractère discriminatoire. [...] »⁽¹⁾

La gravité du manquement de l'Etat telle qu'appréciée par la Cour de cassation en 2016 est à la hauteur du niveau d'atteinte portée à la personne qui fait l'objet d'un contrôle d'identité discriminatoire. Il ne s'agit pas seulement de lui imposer une contrainte, susceptible de la retarder sur un trajet quotidien, parfois plusieurs fois par semaine, mais surtout de la désigner publiquement comme suspecte, non conforme aux autres – dont la très grande majorité ne fait jamais l'objet de contrôles d'identité. Acte banal, mineur, quotidien pour les policiers et les gendarmes qui le pratiquent, le contrôle d'identité, lorsqu'il revêt un caractère discriminatoire, est de nature à générer un sentiment d'humiliation, d'injustice, une atteinte à la dignité de la personne.

Autorité administrative indépendante créée par la révision constitutionnelle de 2008, le Défenseur des droits est doté de

moyens d'action dont le traitement de réclamations individuelles, la production d'observations devant les juridictions, les recommandations au Parlement et au gouvernement, la faculté de saisir la Cour des comptes ou le Conseil d'Etat d'une demande d'étude, la réalisation d'enquêtes, le financement de travaux de recherche, les interventions et échanges dans des enceintes internationales, les actions de formation et de communication. S'agissant des contrôles d'identité discriminatoires, le Défenseur des droits a mis en œuvre, sur plus d'une décennie, l'ensemble des outils dont il dispose pour objectiver et quantifier le phénomène, identifier les difficultés juridiques susceptibles de favoriser ce type de contrôles, émettre des recommandations pour les prévenir et les faire cesser. Les résultats de ces travaux sont publics, facilement accessibles, régulièrement portés à la connaissance des ministres et des administrations concernées par le Défenseur des droits. Ils forment, avec les décisions et rapports rendus par les juridictions nationales et supranationales, les rapports administratifs publiés, les recommandations des organisations internationales, un corpus

nourri et cohérent démontrant, d'une part, la réalité de ce phénomène et, d'autre part, la nécessité d'une réforme garantissant un cadre plus robuste et des pratiques plus transparentes.

Une pratique « qui ne peut être regardée comme se réduisant à des cas isolés »⁽²⁾

Avant même d'évoquer les facteurs susceptibles de favoriser les discriminations dans la pratique des contrôles d'identité, il n'est pas vain de rappeler que ces contrôles discriminatoires existent et que, sans qu'il soit possible de les quantifier avec précision, il s'agit d'une pratique susceptible d'être massive.

Leur existence est d'abord établie par des décisions judiciaires de la Cour de cassation et de la cour d'appel de Paris⁽³⁾, qui ont retenu la responsabilité de l'Etat en raison de contrôles d'identité discriminatoires. Elle l'est aussi par des décisions des juges du fond, plus difficiles à recenser, telle une ordonnance de la cour d'appel de Douai qui juge qu'un contrôle d'identité discriminatoire est entaché de nullité⁽⁴⁾. Elle l'est encore par une récente décision de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui a constaté la vio-

« Si la méthode de recherche qualitative employée dans certains travaux du Défenseur des droits n'est pas susceptible d'établir, au sens juridictionnel du terme, une discrimination, elle éclaire l'ampleur d'un fait social et sa portée dans les représentations collectives, ce qui est loin d'être sans importance dans une démocratie. »

(1) Cass, 1^{ère} civ., 9 nov. 2016, pourvoi n° 15-25.873, publié au Bulletin.

(2) Selon le Conseil d'Etat (CE), la pratique de contrôles d'identité discriminatoires « ne peut être regardée comme se réduisant à des cas isolés » (ass., 11 oct. 2023, n° 454836).

(3) Cass, 1^{ère} civ., 9 nov. 2016, pourvoi n° 15-25.873, publié au Bulletin, et cour d'appel de Paris, 8 juin 2021, n° 19-00867.

(4) Cour d'appel de Douai, 16 juin 2024, RG n° 24/01219.

lation, par la France, des dispositions des articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 14 (interdiction des discriminations) de la Convention européenne des droits de l'Homme, à l'occasion de contrôles d'identité⁽⁵⁾.

Certes, par nature, les décisions juridictionnelles de l'ordre judiciaire portent sur des cas d'espèce précis et, partant, isolés. Est-ce à dire, au vu du faible nombre de décisions et de recours, que cette pratique fautive demeure résiduelle ?

L'intérêt à cet égard d'une autorité administrative indépendante comme le Défenseur des droits est qu'elle peut mobiliser la sociologie pour apprécier la portée des atteintes aux droits dont elle est saisie avec des garanties de rigueur, d'indépendance et d'impartialité. En 2016⁽⁶⁾, puis en 2024⁽⁷⁾, le Défenseur des droits s'est ainsi livré à une vaste enquête menée sur un échantillon de cinq-mille personnes, dont

il résulte que les hommes jeunes perçus comme noirs ou arabes se déclarent largement plus contrôlés par la police et la gendarmerie que le reste de la population et font plus souvent l'objet de contrôles dits poussés, avec fouilles ou palpations. Si la méthode de recherche qualitative n'est pas susceptible d'établir, au sens juridictionnel du terme, une discrimination, elle éclaire l'ampleur d'un fait social et sa portée dans les représentations collectives, ce qui est loin d'être sans importance dans une démocratie.

Fort de ces constats, le Défenseur des droits a produit des observations devant le Conseil d'Etat dans le cadre d'une action de groupe. La haute juridiction a jugé, par une décision d'assemblée de 2023, que *« l'ensemble des témoignages et rapports produits, notamment les études réalisées par le Défenseur des droits, permet de tenir pour suffisamment établie l'existence d'une pratique de contrôles d'identité motivés 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 »*⁽⁸⁾.

« Les lacunes importantes de l'information disponible »⁽⁹⁾

Déduire du nombre limité de recours relatifs à des contrôles d'identité discriminatoires, devant le juge comme devant l'IGPN, l'IGGN⁽¹⁰⁾ ou le Défenseur des droits, qu'il s'agirait d'une pratique marginale, révèle un biais de raisonnement.

D'une manière générale, les difficultés probatoires en matière de discriminations sont connues du législateur⁽¹¹⁾ et du juge⁽¹²⁾ et ont justifié la création d'un régime d'aménagement de la charge de la preuve. Si ce régime est applicable en matière de contrôles d'identité discriminatoires, comme l'a jugé la Cour de cassation en 2016, la démonstration de l'existence d'un contrôle d'identité discriminatoire se heurte à l'absence de traçabilité, d'enregistrement et de suivi des contrôles d'identité. Saisie par le Défenseur des droits, qui a fait application pour la première fois à cette occasion de cette prérogative⁽¹³⁾, la Cour des comptes a établi le caractère massif de la pratique des contrôles d'identité, lesquels s'élèveraient à quarante-sept millions par an, tout en relevant que, *« malgré cette place centrale, les forces de sécurité ne se sont pas donné les moyens de recenser de manière exhaustive les contrôles réalisés ni*

d'en comprendre les motifs et d'en analyser les résultats »⁽¹⁴⁾.

L'absence de traçabilité de cette pratique fait obstacle au droit au recours effectif. A cet égard, notons que les recours juridictionnels en matière de contrôles d'identité discriminatoires ont été très largement portés par des associations et des avocats intervenant *pro bono*⁽¹⁵⁾, convaincus de la gravité du phénomène. De même, comme le relève la Cour des comptes, l'absence de traçabilité entrave très largement le rôle des contrôles internes (IGPN et IGGN) et externe (Défenseur des droits) de la déontologie des forces de sécurité, en matière de contrôles d'identité discriminatoires.

Enfin, le contrôle des parquets a priori comme a posteriori sur les contrôles d'identité réalisés sur réquisitions du procureur de la République est, d'après la Cour des comptes, très limité compte tenu du peu de temps qu'ils peuvent y consacrer⁽¹⁶⁾.

Ainsi, l'absence de transparence et de suivi des contrôles d'identité laisse une marge d'appréciation très large aux agents qui les pratiquent, ce qui génère un risque d'arbitraire dans le choix des personnes contrôlées, accru par la complexité du cadre juridique prévu par l'article 78-2 du Code de procédure pénale. Loin de protéger les forces de sécurité, cet angle mort les expose à la critique citoyenne et surtout à un risque juridique et déontologique dans leur travail quotidien.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public »⁽¹⁷⁾

Les rapports publics disponibles, qu'ils émanent de l'administration, du Défenseur des droits ou des organisations internationales, appellent unanimement à introduire plus de transparence et de suivi dans la pratique des contrôles d'identité. Il ne s'agit donc pas ici de rouvrir le débat qui a opposé Robert Badinter à Gaston Defferre au début des années 1980, en envisageant de limiter les contrôles aux situations de commission d'une infraction, comme l'aurait souhaité le premier. Il est seulement question de la mise en œuvre d'une exigence démocratique visant à renforcer le cadre actuel, en le clarifiant et en faisant la lumière sur les pratiques.

Tant le déontologue du ministère de l'Intérieur⁽¹⁸⁾, que l'IGPN⁽¹⁹⁾, le Défenseur des droits⁽²⁰⁾, la CNCDH⁽²¹⁾, l'ECRI⁽²²⁾ et le CERD⁽²³⁾ appellent à créer un mode d'enregistrement des contrôles. Il permettrait

(5) CEDH, « Affaire Seydi et autres c. France », 26 juin 2025, requête n° 35844/17.

(6) « Enquête sur l'accès aux droits. Relations police/population : le cas des contrôles d'identité », 2017 : « Par rapport à l'ensemble de la population, et toutes choses égales par ailleurs, ces profils [jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes] ont ainsi une probabilité 20 fois plus élevée que les autres d'être contrôlés. » (www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-10/ddd_etude_Enquete-acces-aux-droits-volume1_relations-police-population_20170111.pdf).

(7) « Enquête sur l'accès aux droits. Relations police/population : contrôles d'identité et dépôts de plainte », 2025 : « Les jeunes hommes perçus comme noirs, arabes ou maghrébins ont 4 fois plus de risque d'avoir été contrôlés que le reste de la population, et 12 fois plus de risque de faire l'objet d'un contrôle "poussé" (fouille, palpation, conduite au poste, injonction à quitter les lieux) » (www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2025-06/ddd_EAD-2024_volume-1_relations-police-population.pdf).

(8) CE, ass., 11 oct. 2023, n° 454836.

(9) Voir « Les contrôles d'identité. Une pratique généralisée aux finalités à préciser », déc. 2023, p. 10. Dans ce rapport la Cour des comptes constate « les lacunes importantes de l'information disponible » (www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-12/20231206_controls-identite.pdf).

(10) Respectivement : Inspection générale de la police nationale et Inspection générale de la gendarmerie nationale.

(11) Article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

(12) CE, ass., 30 oct. 2009, n° 298348.

(13) Article 19 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

(14) Cour des comptes, op. cit., p. 10.

(15) La procédure qui a donné lieu à l'arrêt de la cour d'appel de Paris en 2021 portait sur des contrôles d'identité discriminatoires réalisés gare du Nord sur des élèves en sortie scolaire devant leur professeure, laquelle a elle-même contacté un avocat qui a accepté d'intervenir gratuitement. Sans cette professeure et cet avocat, il y a tout lieu de croire qu'aucun recours n'aurait été formé.



En 2016, puis en 2024, le Défenseur des droits s'est livré à une vaste enquête menée sur un échantillon de cinq-mille personnes, dont il résulte que les hommes jeunes perçus comme noirs ou arabes se déclarent largement plus contrôlés par la police et la gendarmerie que le reste de la population et font plus souvent l'objet de contrôles dits poussés, avec fouilles ou palpations. Ici à Paris, en 2023.

de conserver une trace de leurs principaux éléments (lieu, date, heure, fondement légal, agent contrôlant, personne contrôlée). Cet enregistrement pourrait être réalisé sur l'application «Neo» dont sont équipés tous les policiers et gendarmes, comme le suggère la Cour des comptes⁽²⁴⁾. De même, l'activation systématique des caméras-piétons permettrait de s'assurer de la légalité du contrôle, de l'énoncé de ses motifs par l'agent à la personne contrôlée et de son déroulement serein et cour-

tois. Elle protégerait à la fois les citoyens du risque d'arbitraire et les forces de sécurité du risque déontologique et réputationnel. Cette transparence renforcée permettrait en outre de mieux réguler le recours aux contrôles, en incitant le ministère de l'Intérieur à affiner et à expliquer sa doctrine de recours aux contrôles d'identité⁽²⁵⁾.

Une inertie politique persistante

Malgré des actualités régulières, pour certaines récentes, comme l'étude du Défenseur des droits sur le maintien du risque de contrôle accru pour les jeunes hommes regardés comme noirs ou arabes et l'arrêt de la CEDH ayant condamné la France en raison du caractère discriminatoire d'un contrôle d'identité en juin 2025, le sujet reste peu présent dans le débat public. Une proposition de loi visant notamment à introduire une traçabilité des contrôles d'identité, à laquelle le gouvernement s'est opposé, a été rejetée en séance publique au Sénat en mai 2025 et n'est pas inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à ce jour⁽²⁶⁾. Un tel contraste entre la maturité des travaux et réflexions et le peu d'intérêt qui leur

est accordé dans le débat public s'apparente à une posture de déni. Entre 2016 et 2026, le phénomène des contrôles d'identité discriminatoires a été objectivé et analysé. Des mesures réalistes et consensuelles pour les prévenir et les faire cesser ont été identifiées, mais rien n'est fait pour les mettre en œuvre ni même pour soutenir les initiatives parlementaires en ce sens.

Pourtant, l'expérience du contrôle discriminatoire fait chuter le taux de confiance dans les forces de sécurité : 59 % des personnes déclarant avoir fait l'objet d'un contrôle d'identité discriminatoire se disent inquiètes ou méfiantes en présence des forces de sécurité (contre 21 % pour les autres). Or, nous savons, vingt ans après le décès de Zyed Benna et Bouna Traoré et les événements consécutifs d'octobre 2005, que la perte de confiance dans la police génère des attitudes de fuite et de défiance qui peuvent mettre les personnes en danger et conduire à une escalade des tensions et de la violence.

Ce déni est dangereux pour le lien et la paix sociale, il conduit à devoir rappeler que la force publique a été instituée «pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée»⁽²⁷⁾. ●

«Le contraste entre la maturité des travaux et réflexions sur les contrôles d'identité discriminatoires et le peu d'intérêt qui leur est accordé s'apparente à une posture de déni. Entre 2016 et 2026 ce phénomène a été objectivé et analysé, des mesures pour le faire cesser ont été identifiées, mais rien n'est fait pour les mettre en œuvre ni même pour soutenir les initiatives parlementaires en ce sens.»

(16) Cour des comptes, op. cit., p. 12.

(17) Selon l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (DDHC), «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration».

(18) C. Vigouroux et F. Roussel, «La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité», juil. 2021, p. 151.

(19) IGPN, «Rapport sur les contrôles d'identité après avis du comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale 2022-2023», déc. 2023, proposition n° 65.

(20) «Fiche réforme n° 50», nov. 2023.

(21) Commission nationale consultative des droits de l'homme, «Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires», 8 nov. 2016.

(22) Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance, «Rapport sur la France», 28 juin 2022.

(23) Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, «Observations finales», 2022, CERD/FRA/CO/22-23.

(24) Cour des comptes, op. cit., p. 30.

(25) D'après une étude du Défenseur des droits («Déontologie et relations police-population», fév. 2024, p. 10), près de 40 % des policiers et gendarmes estiment que les contrôles d'identité sont peu ou pas utiles (www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-02/ddd_eclairages_deontologie-et-relations-police-population_20240209.pdf).

(26) Proposition de loi tendant à rétablir le lien de confiance entre la police et la population, enregistrée à la présidence du Sénat le 17 octobre 2024, présentée par C. Narassiguin et J. Durain.

(27) Article 12 de la DDHC.