

# 8 propositions pour lutter contre les violences policières et pénitentiaires visant les personnes étrangères

Juillet 2024

Alors que les violences policières sont principalement traitées par les médias et les chercheurs sous l'angle des violences en manifestations ou celles ciblant les jeunes de banlieues, La Cimade, à travers le panel d'actions qu'elle mène ou auxquelles elle participe, a la possibilité d'aborder la question sous un autre prisme : celui des violences exercées à l'encontre des personnes étrangères dans le cadre de politiques migratoires de plus en plus répressives. Dans une période où l'Etat de droit est progressivement remis en cause par certaines personnalités politiques, La Cimade fait 8 propositions pour lutter contre les violences policières et pénitentiaires visant les personnes étrangères. Ces propositions permettent d'œuvrer en faveur de la société toute entière : le plein respect des droits humains et des règles déontologiques garantit le bon vivre ensemble et la cohésion sociale.

## NOS CONSTATS

### La surexposition des personnes étrangères aux violences policières et pénitentiaires

Si les violences policières sont depuis quelques années au cœur de l'actualité médiatique, la surreprésentation des personnes exilées parmi leurs victimes est très peu traitée. Cette surreprésentation s'explique par la probabilité beaucoup plus élevée qu'elles ont d'être confrontées aux forces de l'ordre que les Français·e·s en général, et les Français·e·s non racisé·e·s en particulier. Cela tient en partie aux pratiques de contrôles d'identité discriminatoires et racistes à caractère systémique qui ont d'ailleurs pu être largement documentées<sup>1</sup>.

Cela s'explique aussi par le fait que les personnes exilées se retrouvent dans des lieux ou des situations propices à ces violences policières. C'est le cas des personnes enfermées et refoulées depuis des zones d'attente ou dans d'autres lieux privés de liberté se trouvant aux frontières intérieures terrestres lors de l'arrivée sur le territoire. C'est également le cas lors d'une expulsion ou dans l'attente d'une expulsion du territoire, lorsque la personne se trouve en retenue administrative, en centre ou en local de rétention administrative, ou

<sup>1</sup> Voir notamment : « [Vu du Royaume-Uni. Ce que les statistiques disent des inégalités en France.](#) », *Courrier International*, publié le 16 juillet 2023 ; [Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations-Unies ; Observations finales concernant le rapport de la France valant 22ème et 23ème rapports périodiques](#), 14

décembre 2022 ; Défenseur des droits, [décision n°2021-054](#) relative à des observations devant une cour d'appel dans le cadre d'une procédure en responsabilité de l'Etat pour contrôle d'identité discriminatoires, 2021 ; CNCDH, [Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, 2021](#) ; Défenseur des Droits, Enquête sur l'accès aux droits, volume 1 : Relations police / population : le cas des contrôles d'identité, janvier 2017 ; [Rapport de l'ECRI sur la France, 2015](#) ; Human Rights Watch, [La base de l'humiliation, les contrôles d'identité abusifs en France, 2012](#).

<sup>2</sup> Sur ces questions, voir le rapport d'observation de La Cimade : [Etranger-e-s en prison : surveiller, punir et expulser](#). Pour aller plus loin, la page « Prison » de Cimadoc's comporte une [bibliographie](#).

<sup>3</sup> Pour ce qui caractérise un manquement déontologique, voir les [articles R. 434-1 à R. 434-33 du code de la sécurité intérieure](#). Pour une liste non exhaustive de ces manquements, voir la [fiche pratique de La Cimade et du CNDH Romeurope « Comment accompagner les victimes de violences policières ? »](#), p. 8.

<sup>4</sup> [Article L. 812-2 du CESEDA](#).

<sup>5</sup> [Article 78-2, alinéa 12 du code de procédure pénale](#).

encore lorsqu'elle est soumise à des mesures de surveillance et de contrôle lors d'une assignation à résidence. Ces lieux d'enfermement, réservés exclusivement aux personnes étrangères sont le théâtre de nombreuses violations de droits exercées par les forces de l'ordre. En effet, la société civile n'y dispose que d'un accès restreint, et la coercition fait partie intégrante du fonctionnement de ces lieux.

Entre l'arrivée en France et l'éventuelle expulsion du territoire, le séjour des personnes étrangères est également empreint de violences. En plus d'être surexposées à des contrôles d'identité comme indiqué plus haut, les personnes exilées sont précarisées et marginalisées. Un certain nombre d'entre elles, contraintes d'occuper des lieux de vie considérés comme illicites aux yeux de l'Etat, sont ainsi la cible de contrôles, expulsions de terrain et interpellations dans des conditions favorisant l'émergence de violences policières.

Par ailleurs, une personne étrangère a plus de risques d'être incarcérée qu'une personne de nationalité française<sup>2</sup>. Or, la prison est un lieu propice à l'exercice d'abus et de violences, facilités par la toute-puissance de représentant-e-s de l'administration pénitentiaire face à des personnes isolées et doublement "indésirables".

Une personne étrangère est donc surexposée à un risque de subir des violences policières ou pénitentiaires à toutes les étapes de son parcours de vie en France.

## Des violences qui revêtent de multiples formes

Les violences dont il est question ici relèvent d'actes ou d'omissions prohibés par la loi : elles sont constitutives soit d'une infraction pénale, soit d'un manquement déontologique de la police nationale ou de la gendarmerie nationale dans le cadre de l'exécution de leurs missions de sécurité intérieure<sup>3</sup>.

### Une compréhension des violences allant au-delà des violences physiques

Si la violence physique avec arme représente dans l'imaginaire collectif le paroxysme de la violence, et si elle est effectivement la forme de violence la plus visible, il existe tout un panel d'atteintes graves aux droits des personnes par les forces de l'ordre, également constitutives de violences. Ce sont des formes de violences moins visibles, qui touchent proportionnellement davantage les personnes étrangères que les personnes françaises.

Ainsi, en raison de la diversité des atteintes aux droits des personnes étrangères portée par les forces de l'ordre, La Cimade retient une définition large des violences policières et pénitentiaires. Elle comprend non seulement les violences physiques, mais aussi les violences verbales, psychologiques, les refus de droits, l'absence de diligences ou la négligence, ainsi que tout acte constitutif d'un détournement de procédure ou d'un abus de pouvoir portant atteinte aux droits des personnes visées.

### Chasser de l'espace public

En plus des violences physiques et verbales auxquelles les personnes exilées peuvent faire face, elles peuvent notamment être exposées à des actes d'intimidation, de harcèlement, d'abus de pouvoir qui se traduisent par exemple par des transferts forcés d'un lieu à un autre, le racket ou la saisie, voire les destructions d'effets personnels, ainsi que les contrôles d'identité au faciès et abusifs – autant de pratiques constitutives d'une politique d'invisibilisation et de répression assumée.

En plus des pratiques abusives, voire illégales dans les interactions que peuvent avoir les forces de l'ordre avec les personnes migrantes sur la voie publique, le droit instaure des régimes dérogatoires concernant les contrôles d'identité des personnes étrangères. Le code des étranger-e-s autorise les contrôles pour vérification du droit à la circulation ou au séjour en France<sup>4</sup> et la formulation floue qui figure dans les textes laisse place à de multiples interprétations qui ne permet pas de s'assurer que le contrôle exercé ne présente pas de caractère discriminatoire.

Par ailleurs, concernant certains territoires ultramarins, le code de procédure pénale<sup>5</sup> y autorise les contrôles d'identité en vue de vérifier le droit à la circulation ou au séjour des personnes concernées sans limitation dans le temps. Sur certains territoires, les contrôles peuvent également être réalisés sur des zones géographiques larges, à l'instar de Mayotte

<sup>6</sup> [Articles 25 et 26 du code frontières Schengen](#)

<sup>7</sup> *Le refus du bénéfice de l'assistance d'un-e avocat-e commis-e d'office ou de la visite d'un-e médecin en garde à vue ou en retenue administrative par exemple peuvent être considérés comme un refus de droit.*

<sup>8</sup> *Le retard de soins pour une personne privée de liberté ou le refus d'intervention sur un bidonville lorsque les personnes font appel aux forces de l'ordre en cas de danger par exemple, peuvent être constitutives de négligences.*

<sup>9</sup> *C'est le cas des mises à l'isolement par exemple*

<sup>10</sup> *La Cimade a pu témoigner de plusieurs cas de personnes interpellées alors qu'elles demandaient de l'aide à la police et dans certains cas avaient émis le souhait de porter plainte. Voir en ce sens le communiqué de presse de La Cimade « [La protection des personnes doit primer sur une politique d'expulsion à tout prix](#) ».*

où ils peuvent être effectués sur l'ensemble du territoire. Ces contrôles revêtent donc un caractère systématique et arbitraire dès lors qu'ils ne reposent sur aucun élément objectif.

Enfin, le dispositif de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est en vigueur et renouvelé en France depuis novembre 2015, alors que le droit européen prévoit une limitation dans une durée « qui ne peut excéder six mois », sauf apparition d'une nouvelle menace, distincte de la précédente<sup>6</sup>. Ces multiples renouvellements, justifiés selon la France par la persistance de plusieurs menaces liées au contexte géopolitique, aux flux migratoires ou au terrorisme, permettent des contrôles systématiques et discriminatoires.

### Réprimer et dissuader

Les refus de droits<sup>7</sup> ou la négligence volontaire dans l'accomplissement de certaines obligations légales des forces de l'ordre<sup>8</sup>, ont pour effet d'accentuer une politique de dissuasion visant à reléguer les personnes exilées dans des espaces de non-droits. Par ailleurs, dans les lieux privatifs de liberté, les personnes étrangères sont soumises aux pleins pouvoirs des forces de l'ordre en charge de la gestion du lieu, lesquelles s'adonnent parfois à des agissements visant à humilier ou sanctionner sans motif les personnes enfermées<sup>9</sup>.

Les multiples formes de violences pouvant être exercées par les forces de sécurité sur les personnes étrangères font dès lors partie intégrante d'un arsenal d'outils visant à dissuader l'entrée et le séjour, ainsi qu'à intimider et expulser les personnes considérées comme indésirables par l'Etat.

### Le cercle de l'impunité

Même si les violences policières ou pénitentiaires exercées à l'encontre des personnes exilées peuvent être du fait d'une minorité de personnes, il n'en demeure pas moins que prévalent des mécanismes qui les entretiennent, ce qui confère à ces violences un caractère systémique et structurel. En effet, les difficultés d'accès aux droits des victimes étrangères, combinées à un traitement trop peu effectif des plaintes et des signalements de violences policières et pénitentiaires, participent à un système qui favorise l'impunité des auteur-e-s de violences.

### Le phénomène de non-recours

Le renoncement aux démarches est particulièrement prégnant chez les personnes étrangères. Leur condition d'« étranger-e-s » signifie souvent qu'ils et elles ne connaissent pas ou n'accèdent pas facilement aux dispositifs d'accès aux droits, ce qui représente un frein réel à toute démarche visant à faire reconnaître leur statut de victime.

Par ailleurs, les violences subies en France sont souvent dans la continuité de violences vécues dans le pays d'origine et sur le parcours migratoire. Ancrées dans le quotidien, ces violences sont souvent minimisées jusqu'à la normalisation, quand elles ne sont pas impossibles à verbaliser en raison de troubles de stress post-traumatique. De plus, chez certaines personnes, il existe une véritable crainte de l'institution policière, voire de l'institution judiciaire, opérant comme un obstacle à toute démarche. En effet, le mélange des missions de protection des populations et de répression pénale et administrative contribue largement à la défiance et au non-recours<sup>10</sup>.

Enfin, les personnes migrantes, précarisées de toutes parts, vont souvent faire passer les démarches de survie immédiate et de régularisation avant celles visant à faire reconnaître les violences subies.

### L'entrave à l'accès aux droits

Faire valoir ses droits relève d'un véritable parcours du combattant pour les personnes étrangères victimes de violences policières et pénitentiaires, à commencer par le dépôt de plainte. Outre les problèmes liés à la mauvaise qualité d'accueil au commissariat ou en gendarmerie, les personnes allophones ne bénéficient souvent pas de l'assistance d'un-e interprète, de telle sorte que toute communication en vue d'un dépôt de plainte est

rendue compliquée, voire impossible.

Pour les personnes privées de liberté, le dépôt de plainte est une démarche extrêmement ardue. Reste alors l'option d'une plainte à adresser directement au parquet. Mais, là encore, en dehors du fait qu'il existe trop peu de dispositifs d'accompagnement des personnes victimes de violences policières ou pénitentiaires, l'obstacle de la langue se pose puisqu'il n'existe pas de mécanismes d'interprétariat pris en charge par l'Etat.

### Les défaillances dans le traitement judiciaire des plaintes

Une fois la plainte déposée, le déroulé de l'enquête s'effectue sur la base d'éléments de preuve, mais pas à armes égales. Bon nombre d'enquêtes sont classées sans suite, faute d'identification de l'auteur-e de violences ou faute de qualification suffisante des faits.

D'un côté, le non-respect du port du code RIO (relevé identité opérateur), des caméras-piétons désactivées, des images de vidéosurveillance non requises, des faits commis hors-champs de caméras, des témoins intimidé-e-s et écarté-e-s de la scène de violences, parfois brutalement, ou encore des procès-verbaux mensongers, sont monnaie courante et compromettent le recueil de preuves.

D'un autre côté, les éléments de preuve des victimes sont trop peu pris en compte ou facilement disqualifiés. Ainsi, pour faire certifier les blessures physiques ou psychologiques en UMJ (unité médico-judiciaire), à la suite d'un dépôt de plainte, la victime doit disposer d'une réquisition. Or, ces réquisitions ne sont pas toujours remises et elles le sont d'autant moins lorsque la plainte est directement adressée au parquet. Les personnes ont alors recours au CMI (certificat médical initial) qui peut être réalisé par n'importe quel-le médecin, mais dont la valeur est régulièrement contestée. Quand des démarches sont engagées, les victimes font régulièrement face à un système judiciaire à deux niveaux, zélé pour instruire les plaintes des forces de l'ordre et réticent à se saisir de celles de leurs victimes. En effet, il n'est pas rare que des forces de l'ordre, mises en cause pour des violences ou craignant une mise en cause, portent elles-mêmes plainte, pour des faits d'outrage et de rébellion par exemple. La simple menace de déposer une plainte suffit d'ailleurs souvent à dissuader la personne étrangère victime de persister dans sa plainte. Cette stratégie de procédure-baillons est d'autant plus facile à mettre en œuvre pour les forces de l'ordre, qu'elles bénéficient d'une prise en charge de leur procédure et frais de justice via la protection dite fonctionnelle<sup>11</sup>. Par la suite, alors que la plainte de la victime est dans une écrasante majorité des cas classée sans suite ou pâtit de la lenteur extrême des procédures, celle des forces de l'ordre donne bien plus souvent lieu à des poursuites et à une condamnation rapide.

### Les défaillances dans le traitement administratif des signalements aux organes de contrôle

A la procédure pénale, s'ajoute un second type de procédure : des poursuites disciplinaires peuvent être engagées à la suite d'un signalement aux organes de contrôle des forces de l'ordre. La police nationale et la gendarmerie nationale sont ainsi soumises au contrôle du Défenseur des droits ainsi qu'au contrôle des inspections générales compétentes<sup>13</sup>, à savoir l'IGPN (Inspection nationale de la police nationale) et l'IGGN (Inspection nationale de la gendarmerie nationale).

Toutefois, d'une part les statistiques montrent que les propositions de sanctions sont généralement trop peu ambitieuses ; d'autre part, ces organes de contrôle ne disposent pas d'un pouvoir de sanction et leurs propositions de sanction sont en grande majorité peu suivies par l'autorité compétente<sup>14</sup>.

## NOS 8 PROPOSITIONS

**Les violences des forces de sécurité visant les personnes étrangères sont une composante importante des politiques de « gestion » des migrations aujourd'hui mises en œuvre. Elles sont plus précisément le reflet d'une politique de dissuasion, de refoulement et d'expulsion à tout prix.**

**Opérons un changement de paradigmes** en matière de politiques migratoires.

<sup>11</sup>La protection fonctionnelle prévoit la protection juridique des agents, qui seraient victimes dans le cadre de leurs missions, de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages. Voir articles L. 134-1 et suivants du code général de la fonction publique ; articles L. 113-1, R. 113-1 et R. 113-2 du code de la sécurité intérieure ; et le décret n°2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit.

<sup>12</sup>Article R. 434-24 du code de la sécurité intérieure.

<sup>13</sup>Article R. 434-25 du code de la sécurité intérieure.

<sup>14</sup>Pour les statistiques, voir les rapports annuels de l'IGPN consultables sur leur [site internet](#).

Promouvons une politique d'accueil digne, protectrice des droits fondamentaux des personnes étrangères, qui enrayer les violences systémiques exercées à l'encontre des personnes étrangères.

2

Rappelons la nécessité de trouver un **juste équilibre entre l'exigence de sauvegarde de l'ordre public et le respect des libertés et des droits fondamentaux**. Si parmi les missions de la police nationale figure la maîtrise des « flux migratoires », cet impératif ne peut justifier une course au « tout sécuritaire et répressif ». Œuvrons pour remettre la mission de protection des personnes au cœur des missions des forces de l'ordre.

3

Appelons à **mettre fin aux discours** politiques et médiatiques tendant à stigmatiser, criminaliser et entretenir des **amalgames entre personnes étrangères et personnes délinquantes**. De tels propos servent à alimenter, justifier et légitimer des schémas de violences.

4

Rappelons la nécessité du **respect** par les forces de l'ordre **des règles de droit et des principes régissant la déontologie** de leurs missions.

5

En plus des violences touchant l'ensemble de la population, **mettons fin aux formes de violences ciblant spécifiquement les personnes étrangères**, telles que :

— 5.1 **Les contrôles discriminatoires et racistes.**

- Sur le long terme, la **suppression de toute disposition visant le contrôle spécifique des personnes étrangères** en vue de la mise en œuvre d'une liberté de circulation et d'installation.
- Sur le plus court terme :
  - Le **renforcement du cadre légal des contrôles pour vérification du droit à la circulation ou au séjour** en France.
  - La **suppression des mesures dérogatoires** relatives aux contrôles d'identité dans certains **territoires ultramarins**.
  - La **fin du dispositif de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures**.

— 5.2 **Les refus de droits, les négligences et les traitements inhumains et dégradants dans les lieux privés de liberté spécifiques aux personnes étrangères.**

- Sur le long-terme, **la fin de l'enfermement administratif des personnes étrangères**.
- Sur le plus court terme, **l'interdiction de certaines pratiques institutionnalisées**, telles que le menottage systématique, certaines techniques d'entraves et de coercition exercées lors de l'expulsion, la détention arbitraire dans certains locaux privés de liberté aux frontières, ou les mises à l'isolement abusives en rétention et en détention.

— 5.3 **Les pratiques de harcèlement et d'intimidation des personnes étrangères sur les lieux de vie informels ainsi que les procédés déloyaux et/ou abusifs dans le but de refouler, expulser et surveiller coûte que coûte.**

6

Exigeons des dispositifs permettant un **accès aux droits effectif** pour les personnes étrangères victimes de ces violences, et notamment :

— 6.1 La réaffirmation du **droit de toutes les victimes à porter plainte et à être protégées**, sans considération de leur situation administrative.

— 6.2 Une **procédure permettant aux personnes privées de liberté de porter plainte de manière effective**.

## 7

<sup>15</sup> [Article L. 252-5 du code de la sécurité intérieure.](#)

<sup>16</sup> Voir la circulaire du ministre de l'Intérieur n°2008-8433 du 23 décembre 2008 relative à l'enregistrement et diffusion éventuelle d'images et de parole de fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions (non publiée).

- **6.3** L'accès à des **services d'interprétariat** pris en charge par l'administration, à toutes les étapes du parcours.
- **6.4** La création de **dispositifs d'accompagnement dédiés**.

Appelons les autorités à **plus de transparence**. L'opacité entourant le traitement des violences policières et pénitentiaires ne permet pas à la société civile de porter un regard sur des problèmes d'ordre systématique et favorise l'impunité des auteur·e-s. Plus particulièrement, demandons :

- **7.1** La publication annuelle de **statistiques concernant les suites judiciaires** données aux plaintes pour violences policières et pénitentiaires et les suites données aux plaintes parallèles introduites par les forces de l'ordre.
- **7.2** Le **respect des obligations légales** des forces de l'ordre (port du RIO par exemple).
- **7.3** La **saisie rapide et l'exploitation systématique des images issues des caméras de vidéo-surveillance** – s'il y en a – dès lors qu'une plainte ou un signalement pour violences policières ou pénitentiaires est introduit.
- **7.4** Un **délai minimal de conservation des images de vidéo-surveillance**, aligné sur le délai légal maximal de conservation<sup>15</sup>.
- **7.5** Le rappel du cadre légal relatif à la **liberté d'enregistrer les images** des forces de l'ordre dans le cadre de l'exercice de leurs missions<sup>16</sup> afin qu'aucune entrave ou intimidation puisse être exercée à l'égard des victimes ou témoins.
- **7.6** **L'information des victimes des suites de leur plainte ou signalement** et de l'état d'avancement de la procédure.

## 8

<sup>17</sup> Voir en ce sens la tribune d'Anthony Caillé, secrétaire général de la CGT Intérieur – Police, publiée dans *Le Monde* le 26 juillet 2023 : [Réforme de l'IGPN : « Les procédures doivent se dérouler sous le contrôle d'une commission donnant plus de garanties de neutralité » \(lemonde.fr\)](#) et l'article de France Inter publié le 12 juillet 2023 : [IGPN : comment les autres pays contrôlent-ils leur police ? \(radiofrance.fr\)](#).

Demandons que **toute plainte ou signalement puisse être examiné de manière effective**. Plus précisément, appelons à :

- **8.1** Le **traitement sérieux et impartial des plaintes pour éviter l'instrumentalisation de la protection fonctionnelle** et qu'elle ne puisse être mobilisée en représailles ou pour intimider les victimes.
- **8.2** La **prise en compte pleine et effective des éléments de preuve** présentés par les victimes, notamment les certificats médicaux.
- **8.3** L'instauration d'**organes de contrôle dotés de moyens suffisants** pour pleinement enquêter sur les faits portés à leur connaissance et d'un pouvoir d'injonction ou de sanction. En ce qui concerne l'IGPN et l'IGGN, une attention particulière/supplémentaire doit être portée à l'**indépendance** de ces services<sup>17</sup>.

### POUR ALLER PLUS LOIN : NOS RESSOURCES

- La Cimade et le CNDH Romeurope, « Comment accompagner les victimes de violences policières ? », fiche pratique publiée en décembre 2023 et disponible sur le [site internet de La Cimade](#).
- Webinaire de La Cimade et du CNDH Romeurope, « Comment accompagner les victimes de violences policières ? », réalisé en décembre 2023 et disponible [ici](#).
- Podcast de La Cimade, « Violences policières : la répression des migrations », diffusé en mars 2023 et disponible sur le [site internet de La Cimade](#).