



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## TROISIÈME SECTION

### AFFAIRE MUHAMMAD c. ESPAGNE

*(Requête n° 34085/17)*

### ARRÊT

Art 14 (+ Art 8) • Discrimination • Vie privée • Allégations de profilage racial par la police lors d'un contrôle d'identité dans la rue dûment examinées et jugées dénuées de fondement par les juridictions administratives • Contrôle d'identité relevant du champ d'application de l'art 8 • Obligation d'enquête constitutive d'une obligation de moyens et non de résultat absolu • Décisions des juridictions internes suffisamment motivées • Existence d'un cadre juridique adéquat permettant de demander réparation en cas de discrimination

STRASBOURG

18 octobre 2022

**DÉFINITIF**

**06/03/2023**

*Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Muhammad c. Espagne,**

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Georges Ravarani, *président*,

Georgios A. Serghides,

María Elósegui,

Anja Seibert-Fohr,

Peeter Roosma,

Andreas Zünd,

Frédéric Krenc, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 34085/17) dirigée contre le Royaume d'Espagne et dont un ressortissant pakistanais, M. Zeshan Muhammad (« le requérant ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 6 mai 2017,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement espagnol (« le Gouvernement ») les griefs formulés sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 12, et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations communiquées par le Gouvernement et celles communiquées en réplique par le requérant,

les commentaires reçus du Centre des droits de l'homme de l'université de Gand, du Défenseur des droits français, ainsi que des organisations Rights International Spain et Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, que le président de la section avait autorisés à se porter tiers intervenants,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 septembre 2022,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

## INTRODUCTION

1. La présente affaire concerne un contrôle d'identité effectué par la police sur la voie publique. Le requérant soutient que son identité n'a été contrôlée qu'à raison de sa couleur de peau, donc de manière discriminatoire, et que les autorités n'ont pas suffisamment enquêté sur ses allégations de profilage racial. L'affaire soulève une question sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention.

## EN FAIT

2. Le requérant, M. Zeshan Muhammad, est né en 1992 et réside à Santa Coloma de Gramenet, dans la province de Barcelone. Il a été représenté devant la Cour par M<sup>e</sup> J. Goldston, avocat à New York, et M<sup>e</sup> M. Melon Ballesteros, avocate à Londres.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. A. Brezmes Martínez Villareal, avocat de l'État.

#### LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les faits de l'espèce, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

##### **A. Le contrôle d'identité et l'arrestation du requérant**

5. Le requérant réside en Espagne depuis 2005. Il est titulaire d'un permis de séjour de longue durée, qui lui donne le droit de résider et de travailler en Espagne sans limitation de durée.

6. Le 29 mai 2013, le requérant et son ami K.A., tous deux ressortissants pakistanais de la même origine ethnique, furent interpellés par deux agents de la police nationale alors qu'ils marchaient dans une rue de Barcelone où les cas de vol, notamment de vol à la tire, sont relativement fréquents. Selon le requérant, il discutait avec son ami lorsque les policiers leur demandèrent de présenter leurs documents d'identité. Le requérant les aurait alors interrogés sur la raison de ce contrôle, et les propos suivants auraient été échangés :

Le requérant : « Est-ce que c'est à cause de la couleur de ma peau ? »

Le policier : « Oui, c'est parce que tu es noir, et c'est tout. Je ne vais pas interpellé un Allemand. »

7. Le requérant aurait protesté contre le motif à caractère racial du contrôle effectué par l'agent ; en réaction, celui-ci serait sorti de sa voiture et l'aurait légèrement giflé, avant de le faire monter dans le véhicule. L'agent aurait ensuite informé le requérant qu'il se trouvait en état d'arrestation, tout en le menaçant de possibles conséquences négatives pour le renouvellement de son permis de séjour, et l'aurait traité de « singe ». Le requérant aurait été arrêté et conduit à un poste de police. Aucun membre de sa famille n'était présent lors de l'arrestation et il ne se trouvait pas non plus à proximité de son domicile. Seul son ami K.A. aurait été présent. Ce dernier aurait également été prié par les policiers de présenter son document d'identité et il aurait obtempéré.

8. La police contesta cette version des faits. Selon le registre des gardes à vue tenu par elle, il aurait été demandé au requérant de justifier de son identité dans la rue à 16 h 15 ; l'intéressé aurait refusé d'obtempérer, et les policiers l'auraient conduit au poste de police, où, à 16 h 40, il aurait présenté sa pièce d'identité, avant d'être libéré et conduit à la sortie à 16 h 43. Dans un rapport sur les événements, daté du jour même et signé par les deux policiers impliqués, ces derniers relatèrent qu'alors qu'ils patrouillaient à bord d'une voiture de police dans une rue fréquentée de Barcelone vers 16 h 05, ils

avaient entendu le requérant se moquer d'eux et employer à leur égard des termes d'argot irrespectueux. Ils se seraient alors approchés de lui et lui auraient demandé de présenter sa carte d'identité, ce à quoi il aurait répondu : « Pourquoi ? Parce que je suis noir ? Pas question ! » Après avoir été informé par les agents que son refus de justifier de son identité pouvait l'exposer à une amende administrative, voire être constitutif d'une infraction pénale au regard du droit espagnol, le requérant aurait répondu : « Je refuse de justifier de mon identité. Qu'allez-vous faire ? »

9. D'après le rapport des policiers, ce n'est qu'à ce moment-là qu'ils auraient emmené le requérant au poste de police, afin de vérifier dûment son identité. Au poste, l'intéressé aurait fourni son NIE (*número de identidad de extranjero*, numéro qui permet d'identifier les ressortissants étrangers résidant régulièrement en Espagne) et aurait jeté avec colère sur une table le document sur lequel ce numéro figurait en disant « Je vous le donne maintenant parce que je le veux bien, pas parce que vous l'avez demandé ». Le rapport fait par les policiers sur les événements survenus à cette date ne mentionne en revanche pas l'ami du requérant, K.A. ; aucune indication relative à celui-ci ne figure dans le registre. Le Gouvernement soutient qu'il n'a pas été prié de présenter sa pièce d'identité, car il n'avait pas fait de remarques aux agents.

10. Il n'est pas contesté qu'après la vérification de son identité au poste de police, le requérant reçut un avertissement administratif mineur (*denuncia de infracción administrativa*) pour avoir refusé de justifier de son identité, fait preuve de « manque de respect envers l'autorité » et « eu une attitude insolente ». Les policiers l'accompagnèrent ensuite jusqu'à l'arrêt de bus le plus proche.

## **B. La procédure pour détention irrégulière menée devant les juridictions pénales internes**

11. Selon les dires du requérant, le jour de son arrestation, il tenta, dans deux postes de police différents, de déposer une plainte pénale contre les policiers concernés, mais il fut informé qu'aucune plainte ne serait acceptée contre d'autres policiers.

12. Le lendemain, le 30 mai 2013, le requérant déposa auprès du tribunal d'instruction n° 3 de Barcelone une plainte pénale manuscrite. Le tribunal ouvrit une procédure pénale et la clôtura aussitôt.

13. Avec l'aide de l'organisation non gouvernementale (ONG) de défense des droits de l'homme SOS Racisme Catalunya, le requérant forma un recours contre la décision de clôture de la procédure. Le parquet y souscrivit, observant qu'il était nécessaire de recueillir davantage d'éléments pour éclaircir les faits. Le juge d'instruction accueillit le recours et, par une décision du 24 mars 2014, il accepta d'entendre les deux policiers (en qualité de personnes mises en examen dans le cadre de la procédure pénale), le

requérant, en qualité de victime, et son ami K.A., en qualité de témoin, et demanda que lui fussent remis les enregistrements réalisés par toute caméra de vidéosurveillance présente au moment et dans la zone où seraient survenus les événements allégués, ainsi que le dossier relatif à l'infraction administrative commise par le requérant.

14. Dans l'intervalle, le 15 juillet 2013, SOS Racisme Catalunya avait introduit au nom du requérant une nouvelle plainte pénale auprès des deux postes de la police catalane susmentionnés, reprochant aux agents de ces postes d'avoir refusé d'enregistrer la plainte pour abus que le requérant avait cherché à déposer contre la police nationale. Les policiers accusèrent réception de la plainte mais refusèrent d'examiner les allégations factuelles spécifiques qui y étaient formulées avant la fin de la procédure menée devant les juridictions pénales.

15. La procédure pénale portait uniquement sur les allégations, formulées par le requérant, de diffamation (à raison des insultes alléguées), de préjudice corporel (à raison de la gifle alléguée), de détention irrégulière, d'humiliation illégale de la part d'un fonctionnaire examinant légalement une pièce d'identité, d'intimidation, et de faux en écritures officielles (paragraphe 36 ci-dessous). Elle ne concernait pas le caractère supposément discriminatoire du contrôle d'identité en cause. Les deux policiers furent interrogés en qualité de personnes mises en examen. Ils déclarèrent que le requérant avait été conduit au poste de police seulement aux fins de la vérification de son identité, car lorsqu'il lui avait été demandé, dans la rue, de présenter sa pièce d'identité, il avait refusé d'obtempérer (alors qu'il en avait l'obligation légale). Ils soutinrent en outre que l'ami du requérant, K.A., n'avait pas été prié de justifier de son identité car il n'avait pas fait de remarques. Ce dernier ne put être entendu, car il s'avéra impossible de le citer à comparaître ; le requérant produisit toutefois une déclaration sous serment faite devant notaire le 2 décembre 2013 par K.A. qui confirmait la version des faits du requérant. Malgré la demande du tribunal d'instruction, aucun enregistrement vidéo pertinent ne put être trouvé.

16. En avril 2015, le parquet demanda la clôture de la procédure. Le tribunal d'instruction accueillit cette demande par une décision du 2 juin 2015. Le requérant forma un recours contre cette décision devant le même tribunal, en vain. Par la suite, il saisit d'un autre recours l'*Audiencia Provincial* qui, dans une décision du 4 février 2016, le débouta et confirma la clôture de la procédure pénale au motif qu'il n'y avait pas de preuves qu'une infraction pénale eût été commise.

17. Le requérant n'introduisit pas d'autres recours, et la décision de clôture de la procédure pénale devint définitive. Le requérant ne formule pas de grief à cet égard devant la Cour.

### **C. La procédure pour discrimination raciale menée devant les juridictions administratives internes**

18. Le 7 avril 2014, alors que la procédure pénale était toujours pendante, le requérant saisit le ministère de l'Intérieur d'une action administrative en responsabilité de l'État (*reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado*), alléguant que le contrôle d'identité effectué par la police avait revêtu un caractère discriminatoire. Il soutenait que ce contrôle avait provoqué chez lui un profond sentiment d'humiliation, d'injustice et de persécution, d'exclusion et de marginalisation, qui avait porté atteinte à sa dignité personnelle. Il demandait la reconnaissance du caractère illégal du comportement des policiers, des excuses publiques de la part de l'État, l'octroi de la somme de 3 000 euros à titre de réparation pour dommage moral et la publication dans les médias de la décision qui serait rendue.

19. À l'appui de son grief, le requérant produisit la déclaration sous serment faite par son ami en qualité de témoin oculaire du contrôle d'identité, qui avait déjà été versée au dossier dans le cadre de la procédure pénale (paragraphe 15 ci-dessus). Il produisit également des documents attestant qu'il avait tenté de déposer plainte dans deux postes de police, la plainte pénale dont il avait saisi la justice, le dossier de la procédure pénale, des rapports statistiques d'experts (dont une analyse de données statistiques réalisée par l'Institut des droits de l'homme de l'université de Valence et l'université d'Oxford, ainsi qu'un rapport de la médiatrice espagnole), des articles de presse selon lesquels les pratiques discriminatoires étaient très répandues au sein des forces de police, d'autres rapports provenant d'organes internationaux, régionaux et nationaux de défense des droits de l'homme (dont la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe et le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)) où il était constaté que les contrôles d'identité constitutifs de profilage racial représentaient une pratique généralisée et très répandue au sein de la police espagnole, ainsi que des rapports d'ONG (dont Amnesty International) corroborant les conclusions des études statistiques. Il demanda que les deux policiers fussent entendus et que le ministère de l'Intérieur tentât à nouveau d'obtenir les enregistrements vidéo réalisés par les caméras de vidéosurveillance de la zone concernée.

20. Le requérant soutenait par ailleurs que la loi espagnole sur la protection de la sécurité publique, telle qu'elle était en vigueur au moment des faits (paragraphe 33 ci-dessous), ne prévoyait pas de garanties adéquates pour prévenir le profilage racial ou ethnique et d'autres comportements discriminatoires de la part des forces de police. Il alléguait en particulier que, entre autres lacunes, la loi ne subordonnait pas la réalisation d'un contrôle d'identité à l'existence d'un motif suffisamment bien fondé, et que cela rendait possibles des comportements arbitraires et discriminatoires.

21. Les autorités de police produisirent un rapport, rédigé par le service juridique de la police, dans lequel il était affirmé qu'au vu des déclarations des deux policiers impliqués dans le contrôle de l'identité du requérant, ce contrôle n'était le fruit d'aucune considération raciale, et qu'il avait été motivé par l'attitude et le comportement provocateurs du requérant et non par son apparence. Le rapport faisait l'éloge de la conduite des agents. Les autorités de police produisirent également un rapport du chef de la police de Catalogne, daté du 30 avril 2014 (le rapport n° 1895), dans lequel figurait, tel qu'il avait été rédigé par les deux policiers concernés, le procès-verbal de la procédure administrative qui avait été engagée contre le requérant relativement à son refus de justifier de son identité.

22. Les autorités administratives décidèrent initialement de suspendre la procédure administrative jusqu'à ce qu'une décision définitive eût été rendue dans le cadre de la procédure pénale. Elles finirent néanmoins par décider de la reprendre, considérant que les deux procédures avaient des objets différents : le requérant faisait en effet valoir que la procédure pénale avait trait aux faux, insultes et menaces que les policiers avaient selon lui commis au cours de son arrestation et après celle-ci, tandis que la procédure administrative portait sur le caractère supposément discriminatoire du contrôle d'identité dont il avait fait l'objet.

23. Par une décision du 16 juillet 2014, les autorités administratives informèrent le requérant, d'une part, que l'audition des policiers n'était pas nécessaire étant donné que le procès-verbal de la déposition qu'ils avaient faite après les événements en cause figurait déjà dans le dossier de l'affaire, et, d'autre part, que les éventuels enregistrements réalisés par des caméras de vidéosurveillance ne constitueraient pas un élément pertinent dans le cadre de la procédure administrative. Elles déclarèrent que, si elles avaient accepté de poursuivre la procédure à la demande du requérant alors même qu'une procédure était pendante devant les juridictions pénales, certains des éléments produits par l'intéressé n'étaient toutefois pertinents que dans le cadre de ladite procédure pénale.

24. Par une décision du 6 novembre 2014, la procédure administrative fut clôturée pour défaut d'éléments propres à étayer les allégations de traitement discriminatoire. Les autorités jugèrent que, pour que l'État pût être considéré comme responsable d'actes ou d'omissions imputables aux autorités publiques, le demandeur était tenu de produire des preuves suffisantes à l'appui de ses prétentions. Elles estimèrent qu'en l'espèce le requérant n'avait pas étayé ses allégations quant au caractère discriminatoire du contrôle d'identité dont il avait fait l'objet et au dommage moral qu'il disait avoir subi de ce fait. Elles observèrent en outre que sa version des faits différait radicalement de celle qu'avait présentée la police. Au vu de ces considérations, elles conclurent que l'intéressé n'avait pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre des actes engageant la responsabilité



de l'État et le préjudice qu'il alléguait avoir subi, et qu'il convenait donc de rejeter son grief.

25. En janvier 2015, le requérant saisit le tribunal administratif central (*Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo*) n° 11 d'un recours administratif contentieux contre la décision administrative du 6 novembre 2014. Il y affirmait qu'aucune personne blanche n'avait été interpellée et priée de justifier de son identité et que le seul motif de sa propre interpellation était son apparence. Il arguait également qu'il existait au sein des forces de police espagnoles une pratique généralisée de profilage ethnique ou racial, qui selon lui était en partie favorisée par la législation pertinente. Il s'appuyait sur un grand nombre de rapports statistiques d'experts et d'articles de presse selon lesquels les pratiques discriminatoires étaient très répandues au sein des forces de police, sur des rapports d'autres organes internationaux, régionaux et nationaux de défense des droits de l'homme où il était constaté que les contrôles d'identité constitutifs de profilage racial représentaient une pratique généralisée et très répandue au sein de la police espagnole, ainsi que sur des rapports d'ONG corroborant les conclusions des études statistiques (il produisit les mêmes documents que dans le cadre de la procédure menée devant les autorités administratives – paragraphe 19 ci-dessus). Il réitérait sa demande tendant à obtenir la somme de 3 000 EUR à titre de réparation pour dommage moral, des excuses publiques par l'État et la publication des excuses et de la décision y afférente dans un journal national. Il priait également la juridiction interne de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle concernant la compatibilité du recours par la police au profilage racial pour le repérage des migrants en situation irrégulière avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux et les articles 4, 5, 6 et 21 de la directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>1</sup>.

26. Afin d'étayer ses allégations, le requérant demanda que fussent cités à comparaître et entendus son ami K.A., les policiers ayant procédé au contrôle d'identité et à son arrestation, ainsi qu'un expert qui pourrait expliquer le contenu d'un rapport statistique en matière de profilage racial qui était joint au dossier administratif. Au cours d'une audience préliminaire, le tribunal administratif central rejeta cette demande. Le requérant interjeta contre cette décision un appel oral (*recurso de reposición*), mais celui-ci fut immédiatement rejeté. La juridiction administrative considéra que la déclaration écrite des policiers figurait déjà dans le dossier administratif, que la déclaration que l'ami de l'intéressé avait faite en qualité de témoin était incluse dans un document établi devant notaire qui avait lui aussi été versé au dossier administratif, et qu'il n'y avait pas lieu d'entendre l'expert proposé

<sup>1</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008 L 348, p. 98).

par le requérant à des fins de clarification ou d'explication du rapport statistique déjà produit, étant donné que le juge pouvait examiner et apprécier lui-même le rapport en question.

27. Par une décision du 14 septembre 2015, le tribunal administratif central rejeta le recours du requérant. Il indiqua tout d'abord que la procédure administrative ne pouvait aboutir qu'à l'octroi d'une réparation pour un dommage résultant du fonctionnement des autorités publiques, et qu'elle ne pouvait en aucun cas donner lieu à des excuses publiques de la part de l'État ni à la publication de la décision y afférente et desdites excuses dans un journal national. Il estima de plus que l'existence d'un lien direct ou indirect entre la conduite discriminatoire qu'auraient eue les policiers et le préjudice que le requérant alléguait avoir subi n'avait pas été établie. Il jugea en outre que les éléments produits par les parties (le requérant et la police) étaient pour l'essentiel contradictoires et il releva que, dans les documents produits par la police, il était déclaré qu'ayant été suscitée par l'attitude provocatrice de l'intéressé, la demande qui avait été faite à ce dernier de justifier de son identité n'était pas constitutive d'un abus. Il considéra que le requérant n'avait produit aucun élément à l'appui de sa version des faits. Il en conclut qu'il n'existait aucun lien de causalité entre le préjudice que le requérant alléguait avoir subi (qui n'avait pas davantage été établi) et le fonctionnement des autorités publiques.

28. Le 20 octobre 2015, le requérant saisit la même juridiction d'une demande tendant à l'annulation de la décision susmentionnée ; cette demande fut rejetée le 17 mai 2016 au motif que le requérant cherchait en réalité à obtenir une nouvelle appréciation des éléments de preuve et, à terme, une décision en sa faveur. La juridiction interne considéra que les griefs relatifs à l'irrecevabilité des éléments de preuve avaient déjà été tranchés au cours de l'audience, dans le cadre d'un recours oral qui avait lui aussi été rejeté pour des motifs raisonnables, de sorte qu'aucune violation d'un droit fondamental ne pouvait être constatée. Quant à la demande tendant à ce qu'une question préjudicielle fût posée à la Cour de justice de l'Union européenne, elle estima qu'il n'y avait pas lieu d'y accéder, étant donné qu'il n'était pas nécessaire de s'appuyer sur la législation de l'Union européenne pour statuer sur le recours administratif formé par le requérant dans le cas d'espèce.

29. En dernier lieu, le requérant saisit le Tribunal constitutionnel d'un recours d'*amparo*, qui fut déclaré irrecevable le 3 novembre 2016 pour absence de pertinence constitutionnelle. Cette décision fut notifiée le 8 novembre 2016.

## LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

### I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNE

30. Les dispositions pertinentes de la Constitution espagnole sont libellées comme suit :

#### **Article 13**

« 1. Les étrangers jouissent des droits et libertés consacrés au présent titre, selon les termes établis par les traités et la loi.

(...) »

#### **Article 14**

« Les Espagnols sont égaux devant la loi ; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, la religion, les opinions ou toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale. »

#### **Article 18**

« 1. Le droit à l'honneur, à la vie privée et familiale et à l'image est garanti.

(...) »

31. La disposition relative à la responsabilité de l'État dans la loi n° 30/1992 du 26 novembre 1992 sur le régime juridique applicable aux autorités publiques et la procédure administrative ordinaire, qui était en vigueur à l'époque pertinente, était libellée ainsi :

#### **Article 139. Sur les principes en matière de responsabilité**

« 1. Toute personne privée a le droit d'obtenir de l'autorité publique concernée une réparation pour tout préjudice causé à l'un de ses biens ou droits, sauf dans les cas de force majeure, et sous réserve que ce préjudice résulte du fonctionnement normal ou anormal des services publics.

2. En tout état de cause, le préjudice allégué doit être réel, mesurable économiquement et subi par une personne ou un groupe de personnes spécifique.

(...) »

32. En son passage pertinent, la partie 2 de la loi n° 62/2003 du 30 décembre 2003<sup>2</sup>, qui porte sur l'égalité de traitement et l'interdiction de la discrimination pour des motifs liés à l'origine raciale ou ethnique, se lit ainsi :

---

<sup>2</sup> La loi n° 62/2003 a transposé en droit interne deux directives de l'Union européenne en matière d'égalité, à savoir la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO 2000 L 180, p. 22) et la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO 2000 L 303, p. 16).

**Article 32. Sur la charge de la preuve s'agissant de l'origine raciale ou ethnique**

« Dans les procédures civiles et administratives où le demandeur établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte fondée sur l'origine raciale ou ethnique, il incombe au défendeur de justifier par des éléments objectifs et raisonnables, étayés par des preuves, les mesures adoptées et leur proportionnalité. »

33. Les dispositions pertinentes de la loi organique n° 1/1992 du 21 février 2012 sur la protection de la sécurité publique, telles qu'elles étaient applicables à l'époque pertinente (elles ont été modifiées par la suite), étaient libellées ainsi :

**Article 20**

« 1. Les agents des forces et corps de sécurité peuvent, dans le cadre de leurs fonctions d'enquête et de prévention, demander aux personnes de justifier de leur identité et réaliser les vérifications qu'ils estiment pertinentes sur la voie publique ou à l'endroit où la demande a été effectuée, sous réserve que la connaissance de l'identité des personnes en question soit nécessaire pour l'exercice des missions de sécurité publique qui incombent à ces agents en vertu de la présente loi et de la loi organique sur les forces et corps de sécurité.

2. Lorsque la vérification d'identité n'est possible par aucun moyen, et si elle est nécessaire aux fins visées au paragraphe précédent, les agents peuvent, pour prévenir la commission d'une infraction grave ou mineure ou pour sanctionner une infraction administrative, demander à toute personne qui ne peut être identifiée de les accompagner jusqu'à des locaux situés à proximité équipés des moyens adéquats pour la réalisation des procédures de vérification d'identité, et ce aux seules fins de celles-ci et pour la durée minimale nécessaire.

3. Dans les locaux visés au paragraphe précédent, il est conservé un registre où sont consignées toutes les procédures de vérification d'identité réalisées dans ces locaux, ainsi que leurs motifs et leur durée. Ce registre est accessible à tout moment à l'autorité judiciaire compétente ainsi qu'au parquet. Nonobstant ce qui précède, le ministère de l'Intérieur remet régulièrement un résumé des procédures de vérification d'identité au parquet.

4. Lorsqu'une personne résiste ou refuse sans motif valable de justifier de son identité ou de se prêter volontairement aux contrôles et procédures de vérification d'identité, les dispositions du code pénal et de la loi sur la procédure pénale s'appliquent. »

**Article 26**

« Constituent des infractions administratives mineures à la loi sur la sécurité publique :

(...)

h) la désobéissance aux ordres de l'autorité ou de ses agents qui sont émis en application directe des dispositions de la présente loi, lorsque [cette désobéissance] n'est pas constitutive d'une infraction pénale ;

(...) »

34. Une nouvelle loi organique sur la protection de la sécurité publique (la loi organique n° 4/2015 du 30 mars 2015) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015. En ses parties pertinentes, elle est libellée comme suit :

**Article 16. Sur la vérification de l'identité des personnes physiques**

« 1. Dans l'accomplissement de leurs fonctions d'enquête et de prévention des infractions, ainsi qu'aux fins de la sanction des infractions administratives et pénales, les agents des forces et corps de sécurité peuvent demander aux personnes de justifier de leur identité dans les situations suivantes :

a) lorsqu'il existe des éléments indiquant qu'elles ont peut-être participé à la commission d'une infraction ;

b) lorsque, au vu des circonstances, il est considéré comme raisonnablement nécessaire qu'elles prouvent leur identité, aux fins de la prévention de la commission d'une infraction.

Dans ces situations, les agents peuvent, lorsque cela est nécessaire, réaliser les vérifications requises sur la voie publique ou à l'endroit où la demande a été effectuée, notamment la vérification de l'identité des personnes dont le visage est totalement ou en partie masqué par le port de tout type de vêtement ou objet qui le couvre et fait ainsi obstacle à la vérification de leur identité ou la rend difficile.

Dans le cadre de la procédure de vérification d'identité, les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et d'interdiction de la discrimination fondée sur la naissance, la race, l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les croyances, l'âge, le handicap, l'identité ou l'orientation sexuelle, l'opinion ou toute autre condition ou toute autre circonstance personnelle ou sociale doivent être respectés.

35. En ses parties pertinentes, la loi organique n° 4/2010 du 20 mai 2010 sur le régime disciplinaire des forces nationales de police est libellée comme suit :

**Article 7. Sur les fautes très graves**

« Il y a lieu de considérer comme une faute très grave :

(...)

n) tout acte impliquant une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, le sexe, la langue, l'opinion, le lieu de naissance ou de résidence, ou toute autre condition ou toute autre circonstance personnelle ou sociale.

(...) »

36. En ses passages pertinents, la circulaire n° 2/2012 sur la vérification de l'identité des citoyens, émise par la Direction générale de la police, est ainsi libellée :

**Deuxième instruction : sur la vérification de l'identité des citoyens**

« La vérification de l'identité des personnes qui font l'objet de soupçons doit être menée de manière respectueuse et courtoise, sans ingérences autres que celles

strictement nécessaires ; en conséquence, les pratiques non nécessaires, arbitraires, abusives et *ultra vires* doivent être évitées.

Le transfert de personnes vers un poste de police aux fins de la vérification de leur identité ne peut avoir lieu que dans les circonstances prévues à l'article 20 § 2 de la loi organique n° 1/1992 [précitée], à savoir lorsqu'il est question de personnes non identifiées dont il n'est pas possible de vérifier l'identité et au sujet desquelles il existe des soupçons justifiés et raisonnables qu'elles s'apprêtent à commettre une infraction pénale, ou de personnes, également non identifiées, qui ont commis une infraction administrative.

(...) »

**Troisième instruction : sur les aspects spécifiques découlant de la loi organique n° 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale**

« Au cours de la vérification de l'identité des étrangers, les agents doivent agir conformément à l'instruction précédente. Relativement au deuxième paragraphe, il est rappelé aux agents que, pourvu que l'identité de ces personnes ait été prouvée au moyen d'un document officiel ou valable et suffisant et qu'elles indiquent une adresse de résidence vérifiable (ou pouvant être confirmée au cours de la vérification d'identité), il est inacceptable de les conduire au poste de police au simple motif de la découverte, lors du contrôle, du caractère irrégulier de leur séjour en Espagne. En pareil cas, la personne concernée doit être informée qu'une notification sera adressée aux autorités afin qu'elles appliquent, le cas échéant, les dispositions du troisième titre de la loi organique n° 4/2000, concernant les infractions administratives prévue par la loi sur les étrangers et les règles y afférentes en matière de sanctions.

(...) »

37. Les dispositions du code pénal applicables aux infractions pour lesquelles les deux policiers ont été mis en examen sont l'article 147 (sur le préjudice corporel), l'article 208 (sur la diffamation), l'article 171 (sur l'intimidation), l'article 534 (sur les infractions pénales, commises par des fonctionnaires, qui sont constitutives d'une atteinte à l'inviolabilité du domicile ou aux autres garanties applicables à la vie privée), l'article 390 (sur le faux en écritures publiques) et les articles 163 et 167 (sur la détention irrégulière). Le code pénal espagnol prévoit également, en son article 22 § 4, que le fait que la commission d'une infraction pénale ait été motivée par des considérations discriminatoires liées à l'origine ethnique ou à la race constitue une circonstance aggravante.

## II. LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX

38. Dans ses constatations du 27 juillet 2009 concernant la communication n° 1493/2006 présentée par Rosalind Williams Lecraft contre l'Espagne (CCPR/C/96/D/1493/2006), le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est penché sur une allégation de discrimination ayant résulté d'un contrôle d'identité. Ayant constaté en l'espèce une violation de l'interdiction de la discrimination visée à l'article 26 du Pacte international

relatif aux droits civils et politiques, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2, le Comité a dit ce qui suit :

« 7.2 Le Comité doit déterminer si l'auteur, en faisant l'objet d'un contrôle d'identité par la police, a été victime d'une discrimination fondée sur la race. Le Comité estime qu'il est légitime de procéder à des contrôles d'identité de manière générale afin de protéger la sécurité des citoyens et de prévenir la délinquance, ou en vue de contrôler l'immigration illégale. Cela étant, quand les autorités effectuent ces contrôles, les seules caractéristiques physiques ou ethniques des personnes dont l'identité est vérifiée ne doivent pas être considérées comme un indice de leur situation illégale dans le pays. De plus les contrôles ne doivent pas être effectués de telle façon que seules les personnes présentant des caractéristiques physiques ou ethniques déterminées font l'objet de la vérification. S'il n'en était pas ainsi non seulement il y aurait une atteinte à la dignité des intéressés, mais de plus cela contribuerait à propager des attitudes xénophobes dans la population en général et serait contraire à une politique efficace de lutte contre la discrimination raciale.

(...)

7.4. En l'espèce, il ressort du dossier qu'il s'agissait d'un contrôle d'identité général. L'auteur affirme que personne autour d'elle n'a été contrôlé et que le policier qui l'a interpellée a fait allusion à ses caractéristiques physiques pour expliquer qu'il lui demandait à elle, et non pas aux autres personnes présentes, de lui montrer ses papiers d'identité. Ces allégations n'ont pas été infirmées par les organes administratifs et judiciaires auprès desquels l'auteur a dénoncé les faits, ni devant le Comité. Dans ces circonstances le Comité ne peut que conclure que l'auteur a été choisie pour faire l'objet du contrôle uniquement en raison de ses caractéristiques raciales et que celles-ci ont constitué l'élément déterminant pour la soupçonner d'être dans l'illégalité. En outre, le Comité rappelle sa jurisprudence selon laquelle chaque traitement différencié ne constitue pas une discrimination, si les critères fondant cette différenciation sont raisonnables et objectifs et si l'objectif recherché est d'atteindre un but légitime au regard du Pacte. En l'espèce, le Comité est d'avis que les critères de différenciation n'avaient pas le caractère raisonnable et objectif requis (...) »

39. Dans son rapport sur l'Espagne (cinquième cycle de monitoring), adopté le 5 décembre 2017 et publié le 27 février 2018 (CRI(2018)2), l'ECRI a formulé les recommandations suivantes relativement au droit civil et administratif espagnol :

« (...)

12. Les dispositions anti-discrimination existantes sont contenues dans la Constitution, ainsi que dans les articles 27 à 43 de la Loi 62/2003 transposant les directives 2000/43 et 2000/78 de l'UE sur l'égalité, loi qui a porté modification de plus de 50 lois en vigueur. Dans le précédent rapport sur l'Espagne déjà, l'ECRI notait que les tribunaux n'avaient guère été saisis d'affaires relevant de ces dispositions, en raison de leur position cachée et d'un manque de connaissance général de celle-ci.

13. L'article 28.1 de la Loi 62/2003 définit et interdit la discrimination directe et indirecte (...) Alors que, selon l'article 14 de la Constitution et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la discrimination fondée sur toute circonstance et condition personnelle ou sociale est interdite, les motifs de la race, de la couleur, de la langue, de la nationalité, de l'origine nationale et de l'identité de genre sont toutefois absents de cette disposition et d'autres dispositions légales.

(...)

## ARRÊT MUHAMMAD c. ESPAGNE

17. Conformément au § 10 de la RPG [recommandation de politique générale] n° 7, la loi doit garantir l'existence de procédures judiciaires et/ou administratives, y compris de procédures de conciliation, qui soient facilement accessibles à toutes les victimes de discrimination. L'ECRI considère que le système espagnol n'est pas pleinement conforme à cette recommandation. Les victimes de discrimination rencontrent de sérieuses difficultés d'accès aux tribunaux, du fait de l'obligation de se faire représenter par deux types d'avocats différents et d'une procédure judiciaire souvent longue et complexe. Le nombre d'affaires de discrimination portées devant les tribunaux semble très faible (...)

18. L'article 32 de la Loi 62/2003 est conforme au § 11 de la RPG n° 7 sur le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination. La législation existante ne semble toutefois pas conforme au § 12 de la RPG n° 7 selon lequel la loi doit prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour tous les cas de discrimination et notamment le versement aux victimes d'indemnités pour les dommages matériels et moraux (...)

81. La lutte contre la discrimination est un élément important de la réussite des politiques d'intégration. Les statistiques mentionnées dans le présent rapport montrent un niveau important de discrimination, réelle et subjective, à l'encontre des migrants, mais aussi d'autres groupes vulnérables. Le profilage racial par les forces de l'ordre, par exemple, reste problématique (...)

40. Le paragraphe 11 de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002, est libellé comme suit :

« La loi doit prévoir que, si une personne s'estimant victime d'un acte discriminatoire a établi devant le tribunal ou toute autre autorité compétente des faits qui permettent de présumer qu'il y a eu discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu discrimination. »

41. La directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique prévoit ce qui suit en ses parties pertinentes :

### Considérant 21

« L'aménagement des règles concernant la charge de la preuve s'impose dès qu'il existe une présomption de discrimination et, dans les cas où cette situation se vérifie, la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de traitement requiert que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse. »

### Article 8

#### Charge de la preuve

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

(...) »



## EN DROIT

### SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 8 ET 14 DE LA CONVENTION

42. Invoquant les articles 8 et 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12, le requérant allègue que c'est au seul motif de sa race qu'il a été prié de justifier de son identité sur la voie publique. Il y voit une discrimination fondée sur la race et une atteinte à son droit au respect de sa vie privée. Il soutient en outre que ses griefs n'ont pas fait l'objet d'un examen effectif de la part des juridictions internes.

43. Il est précisé dans la jurisprudence de la Cour que, si l'article 14 de la Convention prohibe la discrimination dans l'assurance de la jouissance des « droits et libertés reconnus dans la (...) Convention », l'article 1 du Protocole n° 12 étend le champ de la protection à « tout droit prévu par la loi ». Il introduit donc une interdiction générale de la discrimination. Nonobstant la différence de portée qu'il y a entre les deux dispositions, le sens du mot « discrimination » y est identique (voir le paragraphe 18 du rapport explicatif sur le Protocole n° 12). Le requérant soulève la question du traitement discriminatoire dans le contexte d'un contrôle d'identité et de l'existence d'une obligation de mener une enquête quant à un possible mobile raciste à l'origine de ce contrôle. Son grief peut ainsi également être considéré comme ayant trait à une ingérence dans sa vie privée telle que protégée par l'article 8 de la Convention. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour, qui peut décider de la qualification juridique à donner aux faits d'un grief en examinant celui-ci sur le terrain d'articles de la Convention autres que ceux invoqués par le requérant (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018), estime qu'il y a lieu d'examiner les griefs du requérant uniquement sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention.

44. Les dispositions susmentionnées sont libellées comme suit :

#### Article 8 de la Convention

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

#### Article 14 de la Convention

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la race, la couleur (...) »

## A. Sur la recevabilité

45. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours dont il disposait au niveau interne. Il argue que l'intéressé a engagé, respectivement devant les juridictions pénales et devant les juridictions administratives du pays, deux actions distinctes et indépendantes qui portaient sur des questions de fond différentes et qui impliquaient l'exercice de recours différents. Il fait observer qu'une décision de clôture a mis fin à la procédure pénale et que le requérant n'a pas formé de recours d'*amparo* contre cette décision.

46. Le requérant déclare que les griefs qu'il formule devant la Cour concernent exclusivement la procédure administrative, car même s'il était motivé par des considérations raciales le contrôle d'identité n'était pas en lui-même constitutif d'une infraction. Il plaide en outre qu'en saisissant le Tribunal constitutionnel d'un recours d'*amparo*, il a dûment épuisé les voies de recours internes dans le cadre de la procédure administrative.

47. La Cour observe qu'après le rejet par les autorités administratives du recours administratif pour profilage racial et ethnique de la part de la police qu'il avait introduit, le requérant a porté sans succès son grief devant le tribunal administratif central n° 11, avant de saisir le Tribunal constitutionnel d'un recours d'*amparo*, déclaré irrecevable pour défaut de pertinence constitutionnelle.

48. Les griefs formulés par le requérant devant la Cour ont trait uniquement à la procédure administrative. Partant, il convient de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

49. La Cour rappelle qu'un contrôle d'identité effectué par la police peut relever de la vie privée de la personne qui y est soumise et donc s'analyser en une ingérence dans la vie privée de celle-ci telle que protégée par l'article 8 de la Convention. Elle a en particulier déjà jugé que le recours à des pouvoirs légaux de contrainte imposant à quiconque de se plier à un contrôle d'identité et à une fouille minutieuse de sa personne, de ses vêtements et de ses effets personnels est constitutif d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée (*Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, n° 4158/05, § 63, CEDH 2010 (extraits), et *Vig c. Hongrie*, n° 59648/13, § 49, 14 janvier 2021). Le caractère public de la fouille peut dans certains cas aggraver ladite ingérence du fait de l'humiliation et de la gêne qui en résultent (*Gillan et Quinton*, précité, § 63).

50. Néanmoins, tout contrôle d'identité d'une personne appartenant à une minorité ethnique n'atteint pas nécessairement le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup du droit de cette personne au respect de sa vie privée. Ce seuil n'est atteint que si la personne concernée peut prétendre de manière défendable que c'est peut-être en raison de ses caractéristiques physiques ou ethniques qu'elle a fait l'objet du contrôle. Tel peut être le cas notamment lorsque la personne contrôlée soutient que le contrôle n'a porté que sur elle

(ou sur des personnes présentant les mêmes caractéristiques qu'elle) alors qu'aucun autre motif propre à le justifier n'était apparent ou qu'il ressort des explications des agents qui l'ont mené qu'il était motivé par les caractéristiques physiques ou ethniques de la personne. La Cour ajoute à cet égard que le caractère public du contrôle peut avoir des répercussions sur la réputation de la personne qui en a fait l'objet (voir notamment *Bédat c. Suisse* [GC], n° 56925/08, § 72, 29 mars 2016, et *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, § 112, 25 septembre 2018, avec les références qui y sont citées), ainsi que sur son estime de soi.

51. La Cour relève que le requérant a fait l'objet d'un contrôle d'identité mené par la police en public, dans la rue. L'intéressé soutient que ce contrôle n'a été effectué qu'à raison de sa peau mate, et donc pour des motifs raciaux. Le contrôle d'identité a nécessairement eu une incidence sur la vie privée du requérant, et il pouvait suffire à porter atteinte à l'intégrité psychologique et à l'identité ethnique de l'intéressé, au sens de l'article 8 de la Convention (*Király et Dömötör c. Hongrie*, n° 10851/13, § 43, 17 janvier 2017). Partant, la Cour considère que le contrôle d'identité en question relève du champ d'application de l'article 8. Dès lors, l'article 14 trouve à s'appliquer.

52. Constatant en outre que la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

## **B. Sur le fond**

### *1. Sur le grief tiré de l'absence d'enquête effective de la part des autorités internes*

#### **a) Thèses des parties**

53. Le requérant soutient que les autorités espagnoles ont manifestement omis de prendre toutes les mesures raisonnables pour mettre au jour d'éventuels mobiles ou pratiques racistes qui auraient été à l'origine des événements allégués.

54. Il argue que son allégation de discrimination était étayée par des éléments clairs, que les autorités internes n'en ont pas tenu compte, et qu'elles n'ont donc pas réfuté la présomption de discrimination. Il souligne en outre que, selon la jurisprudence de la Cour, dès lors qu'un requérant a démontré l'existence d'une différence de traitement, il incombe au gouvernement défendeur de prouver que celle-ci était justifiée.

55. Le requérant allègue plus précisément i) que les autorités n'ont effectué aucune démarche visant à la collecte d'éléments de preuve ou à l'audition de témoins, ii) que les juridictions internes ont rejeté sa demande d'audition d'un expert en statistique relativement au caractère disproportionné du nombre de membres de minorités raciales interpellés par la police, iii) que l'enquête manquait d'impartialité, iv) que les juridictions

internes n'ont pas appliqué la règle de renversement de la charge de la preuve qui s'impose dans les affaires de discrimination, et v) que le droit espagnol et les juridictions internes accordent de manière générale une importance indue au témoignage des policiers par rapport à celui des victimes.

56. Le requérant soutient en somme que l'État défendeur a omis de recueillir et de vérifier convenablement les éléments pertinents relatifs aux faits de l'espèce, et qu'il n'a pas fait usage de tous les moyens dont il disposait en pratique pour découvrir la vérité.

57. Le Gouvernement plaide que le requérant n'a pu prouver aucune de ses allégations de traitement discriminatoire. Reprenant les conclusions des juridictions internes selon lesquelles les éléments produits par le requérant n'étaient pas convaincants, il fait observer que la déclaration de l'intéressé et la déclaration sous serment faite par son ami contredisaient manifestement les déclarations des policiers impliqués. Il soutient qu'il serait contraire au droit des policiers à un procès équitable, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention, d'admettre sur le seul fondement de la déclaration du requérant que les policiers ont eu en l'espèce un comportement discriminatoire, alors que tant la procédure pénale que la procédure administrative menées au niveau interne ont été abandonnées.

58. Le Gouvernement soutient que l'impossibilité de prouver, dans le cadre de la procédure pénale, l'existence d'une discrimination a revêtu un poids certain dans la procédure administrative. Il argue que dans le cadre des deux procédures il incombait au requérant de produire des éléments constituant un commencement de preuve de la discrimination dont il se plaignait. Or, poursuit-il, l'intéressé n'a apporté à l'appui de cette thèse aucun élément, à part sa propre déclaration et celle de son ami, laquelle, selon le Gouvernement, ne saurait être considérée comme fiable, eu égard au lien d'amitié existant entre son auteur et le requérant.

59. Le Gouvernement déclare que, pour que l'État soit jugé responsable du dommage allégué par le demandeur et condamné à verser une réparation, il faut qu'il soit prouvé que ce dommage résulte du fonctionnement des autorités de l'État. Il soutient que, ne disposant pas même d'éléments propres à prouver que les événements se fussent produits comme l'alléguait le requérant, les juridictions internes ne pouvaient en aucune manière établir une responsabilité de l'État.

60. Il en conclut que la charge de la preuve ne pouvait être transférée aux autorités. Cela serait en effet revenu, selon lui, à transformer la charge de la preuve en une *probatio diabolica* (obligation d'apporter une preuve qu'il est impossible d'obtenir), les policiers concernés en l'espèce ne pouvant produire aucune preuve autre que leur propre parole pour démontrer que leur conduite ne pouvait s'analyser en une discrimination fondée sur des considérations raciales.

**b) Observations des tiers intervenants**

61. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, le Centre des droits de l'homme de l'université de Gand rappelle non seulement que dans certains cas la charge de la preuve doit être renversée, mais aussi que les États ont une obligation positive procédurale de mener une enquête sur les allégations de profilage ethnique (il cite l'arrêt *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n<sup>os</sup> 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII). Il soutient en outre qu'en vertu de l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 12 et conformément au rapport explicatif relatif à ce Protocole, « toute justification présentée par l'État doit être examinée avec la plus grande minutie ».

62. Le Défenseur des droits ajoute que, selon la jurisprudence de la Cour, il est nécessaire, en cas d'allégations de profilage racial ou ethnique, que le comportement des policiers fasse l'objet d'une enquête effective, indépendante et dénuée de tout lien institutionnel avec les forces de sécurité ou les juridictions internes (il cite l'arrêt *El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], n<sup>o</sup> 39630/09, § 184, CEDH 2012).

**c) Appréciation de la Cour**

i. *Sur le point de savoir si l'État était tenu de mener une enquête sur l'existence éventuelle d'une motivation raciste*

63. Le Gouvernement ne conteste pas que les États ont l'obligation d'enquêter sur d'éventuelles motivations racistes qui seraient à l'origine d'un acte d'un de leurs agents lorsqu'est alléguée une violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention.

64. Si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'État de s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée. La Cour rappelle qu'elle a déjà reconnu que, dans certaines circonstances, les États ont l'obligation d'enquêter sur des actes de particuliers dans le contexte de l'article 8. De plus, elle n'exclut pas que l'obligation positive de l'État au titre de l'article 8 de protéger l'intégrité du requérant puisse s'étendre à des questions touchant à l'efficacité d'une enquête (comparer avec *Moldovan et autres c. Roumanie* (n<sup>o</sup> 2), n<sup>os</sup> 41138/98 et 64320/01, § 96, CEDH 2005-VII (extraits), et *Burlya et autres c. Ukraine*, n<sup>o</sup> 3289/10, §§ 161 et 169-170, 6 novembre 2018). Elle estime que l'obligation d'enquêter devrait d'autant moins être exclue dans le contexte de l'article 8 relativement aux actes d'agents de l'État lorsque le requérant prétend de manière défendable que c'est en raison de ses caractéristiques physiques ou ethniques qu'il a fait l'objet du contrôle.

65. Dans les affaires portant sur des allégations de discrimination fondée sur la race, il existe une obligation particulière de mener une enquête. La Cour rappelle que la discrimination raciale constitue une forme de discrimination

particulièrement odieuse qui, compte tenu de la dangerosité de ses conséquences, exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités (voir, sous l'angle de l'article 14, *Timichev c. Russie*, nos 55762/00 et 55974/00, § 56, CEDH 2005-XII, et *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 27996/06 et 34836/06, § 43, CEDH 2009).

66. La Cour a déjà dit que lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents, les autorités de l'État ont de surcroît l'obligation de rechercher si des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements. Elle a reconnu que, même ainsi, il est souvent extrêmement difficile dans la pratique de prouver une motivation raciste. L'obligation qu'a l'État défendeur d'enquêter sur d'éventuelles connotations racistes dans un acte de violence est une obligation de moyens et non de résultat absolu (*B.S. c. Espagne*, n° 47159/08, § 58, 24 juillet 2012). Les autorités doivent prendre les mesures raisonnables, vu les circonstances, pour recueillir et conserver les éléments de preuve, étudier l'ensemble des moyens concrets de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre des faits douteux révélateurs d'un acte de violence motivé par des considérations de race (*B.S. c. Espagne*, § 58, et, *mutatis mutandis*, *Natchova et autres*, § 160, tous deux précités).

67. La responsabilité qui incombe aux autorités, en vertu de l'article 14, d'assurer sans discrimination le respect d'une valeur fondamentale peut également entrer en jeu lorsque d'éventuelles attitudes racistes aboutissant à la stigmatisation de la personne concernée sont en cause dans le contexte de l'article 8. C'est d'autant plus vrai lorsque ce sont des agents de l'État et non des particuliers qui adoptent de telles attitudes.

68. Au vu des éléments ci-dessus, la Cour considère que dès lors que la personne concernée peut prétendre de manière défendable qu'elle a fait l'objet d'un contrôle d'identité en raison de ses caractéristiques raciales et que l'acte en question satisfait aux conditions du seuil de gravité exposées ci-dessus (paragraphe 50 ci-dessus) et relève donc du champ de l'article 8, l'obligation des autorités d'enquêter sur l'existence d'un lien possible entre des attitudes racistes et l'acte d'un agent de l'État doit passer pour faire implicitement partie de la responsabilité qui incombe aux autorités, en vertu de l'article 14 de la Convention, y compris lorsqu'il est combiné avec l'article 8.

*ii. Sur le point de savoir si l'État s'est acquitté de son obligation de mener une enquête*

69. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour note en particulier que le requérant a engagé une action en responsabilité de l'État, dans laquelle il soutenait que les policiers qui avaient contrôlé son identité alors qu'il marchait dans la rue dans un quartier touristique avaient eu un comportement constitutif d'une discrimination fondée sur la race. Il y alléguait plus précisément que le seul motif pour lequel les policiers lui avaient demandé

de justifier de son identité était la couleur de sa peau. Le Gouvernement soutient quant à lui que les policiers ont demandé au requérant de justifier de son identité en raison de l'attitude de provocation et de défi qu'il avait eue à leur égard.

70. La Cour observe d'emblée que le contexte de la présente affaire est sensiblement différent de celui de l'affaire *R.B. c. Hongrie* (n° 64602/12, 12 avril 2016), où les actes en cause s'inscrivaient dans le contexte d'une attitude générale d'hostilité d'un village à l'égard de la communauté rom, au cours d'une période marquée par l'organisation de rassemblements contre cette communauté, et où les auteurs de ces actes (qui, en tout état de cause, étaient des particuliers et non des agents de l'État) n'avaient jamais été identifiés. Si la Cour est préoccupée par toute manifestation de discrimination raciale de la part des autorités publiques et a souligné à maintes reprises l'importance qu'une enquête soit menée avec diligence et impartialité lorsque l'on soupçonne que des attitudes racistes sont à l'origine d'un acte de violence, elle ne saurait considérer que la situation vécue par le requérant s'analyse en un acte de violence : il a simplement été demandé à l'intéressé de présenter son document d'identité, ainsi qu'il en avait l'obligation légale, de même que toute autre personne présente sur le territoire espagnol (paragraphe 33 et 34 ci-dessus).

71. En l'espèce, l'identité des policiers concernés était connue, ceux-ci n'ont pas nié avoir demandé au requérant de présenter son document d'identité (paragraphe 8 et 15 ci-dessus) et leur témoignage a été pris en compte tant dans le cadre de la procédure administrative que dans celui de la procédure pénale. La Cour note que cette dernière a été ouverte afin de déterminer par une enquête si les faits étaient constitutifs d'une infraction, et que les policiers concernés ont été entendus oralement en qualité de personnes mises en examen. Après la clôture de la procédure pénale (contre laquelle le requérant n'a pas formé de recours), le témoignage écrit des policiers a également été pris en considération dans le cadre de la procédure administrative. Le procès-verbal qu'ils avaient établi au moment des faits a été utilisé comme élément de preuve afin de déterminer s'il existait un lien de causalité entre la conduite alléguée des autorités publiques et le préjudice que le requérant disait avoir subi.

72. La procédure administrative a été clôturée car, ayant examiné les éléments qui lui avaient été présentés, le tribunal administratif central a conclu que le requérant n'avait pas dûment étayé son allégation selon laquelle le contrôle d'identité en cause avait été motivé par une discrimination raciale de la part des policiers. Il convient de noter que le requérant a d'abord présenté une déclaration écrite et que, par la suite, lors d'une audience préliminaire, il a demandé l'audition de témoins dans le cadre de la procédure administrative (paragraphe 25 ci-dessus). Néanmoins, comme l'a conclu le juge administratif à l'audience, tous les éléments pertinents pour la procédure pénale ne l'étaient pas pour la procédure administrative, l'objet du grief étant

différent. La Cour a déjà dit que, dans le cadre d'une procédure pénale visant à déterminer si des policiers ont eu ou non un comportement discriminatoire, la simple production de comptes rendus de la police peut ne pas être suffisante au regard du volet procédural de l'article 3 de la Convention (*B.S. c. Espagne*, précité, §§ 42-47). En l'espèce, toutefois, la requête concerne uniquement la procédure administrative, dont la nature est distincte de celle de la procédure pénale.

73. Les dispositions juridiques en vigueur à l'époque pertinente offraient au requérant des voies de recours juridiques appropriées pour demander réparation de la discrimination fondée sur la race qu'il alléguait avoir subie : il pouvait saisir aussi bien les juridictions pénales que les juridictions administratives. De fait, une procédure pénale a été menée devant les juridictions internes, au cours de laquelle les deux policiers ont été interrogés par le juge d'instruction (paragraphe 15 ci-dessus). Cependant, le requérant n'a formé aucun recours contre la décision de clôture de cette procédure, qui est devenue définitive. En outre, le requérant n'a pas formulé de grief sur ce point devant la Cour (paragraphe 16-17 ci-dessus). Il a choisi d'exercer uniquement la voie de recours administrative ; partant, c'est au regard de ce cadre juridique que la Cour doit examiner le grief formulé par l'intéressé et les conséquences que celui-ci a entraînées.

74. Les juridictions internes ont examiné les éléments dont elles disposaient, et elles en ont conclu qu'il ne pouvait être établi aucune responsabilité des autorités publiques sur le terrain de l'article 139 de la loi espagnole sur la procédure administrative ni sur le terrain de l'article 32 de la loi n° 62/2003 (paragraphe 31 ci-dessus).

75. En outre, le requérant avait la possibilité de former un recours contre la décision du tribunal administratif central concernant la recevabilité des éléments de preuve, ainsi que contre la décision subséquente de rejet de l'action en responsabilité de l'État qu'il avait introduite. Le volet matériel du grief du requérant sera examiné dans la partie suivante du présent arrêt. En ce qui concerne le volet procédural de ce grief, la Cour considère que le requérant était en mesure de contester les décisions rendues par les juridictions internes et que ces décisions étaient suffisamment motivées et justifiées.

76. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention à cet égard.

## 2. *Sur le grief tiré des motifs supposément discriminatoires du contrôle de police et de l'arrestation du requérant*

### a) **Thèses des parties**

77. Le requérant soutient que les policiers ont choisi de contrôler son identité à raison de sa race et de sa couleur de peau, ce qui s'analyse en une discrimination directe. Il argue que son apparence était la seule raison donnée



par le policier pour justifier son interpellation, et qu'aucune personne à la peau claire se trouvant à proximité n'a été interpellée en même temps que lui. Il allègue que les policiers ont fait preuve d'hostilité à son égard, proférant des injures racistes et le giflant. Il ajoute que cette attitude lui a donné la certitude d'avoir été victime d'une discrimination.

78. Le requérant soutient par ailleurs avoir été traité de manière moins favorable que ne l'auraient été d'autres personnes placées dans une situation analogue ou comparable. Il plaide que le contrôle d'identité qu'il a dû subir, associé au fait que ce contrôle a été réalisé à la vue de tous et d'une manière selon lui indigne, l'a humilié et embarrassé, qu'il a alimenté les stéréotypes existants à l'égard de son groupe ethnique, et qu'il s'analyse donc en une atteinte à son droit au respect de sa vie privée.

79. Le requérant argue que le profilage racial et l'humiliation publique qu'il dit avoir subis de la part de la police nationale n'étaient pas des événements isolés. Il y voit une pratique constante de profilage ethnique et de discrimination raciale de la part des forces de l'ordre en Espagne, permise par des garanties juridiques inadéquates et une jurisprudence constitutionnelle viciée.

80. Le requérant s'appuie sur les constats de l'ECRI (paragraphe 39-40 ci-dessus) et de la médiatrice espagnole quant au caractère généralisé de la discrimination fondée sur la race dans les contrôles d'identité effectués par la police. Il souligne que ces organes, entre autres, ont qualifié le cadre juridique anti-discrimination d'inadéquat, et qu'en tout état de cause c'est la pratique de l'État qui constitue l'élément le plus pertinent. Il argue par ailleurs que les statistiques produites par le Gouvernement ne sont pas convaincantes car elles reposent uniquement sur les données relatives aux contrôles d'identité réalisés dans les postes de police (lesquels, selon l'intéressé, ne représentent que 0,5 % des contrôles réalisés) et car ces données sont regroupées par continent d'origine des personnes dont l'identité a été contrôlée, ce qui masque l'existence de disparités liées au pays d'origine et passe sous silence d'autres caractéristiques pertinentes telles que la race ou l'origine ethnique, ainsi que la situation des immigrants naturalisés.

81. Quant à l'allégation du Gouvernement selon laquelle conclure à une violation de la Convention pour discrimination porterait atteinte à la présomption d'innocence dont jouissent les policiers, le requérant soutient que la responsabilité pénale individuelle ne saurait être confondue avec la responsabilité qui est celle de l'État en cas de violation de la Convention. Selon lui, l'issue de la procédure pénale interne, qu'il s'agisse de la condamnation des policiers ou de leur acquittement, ne saurait dégager l'État défendeur de sa responsabilité au regard de la Convention.

82. Le Gouvernement soutient que le fait que le requérant ait été interpellé alors que d'autres personnes, à la peau claire, ne l'ont pas été ne revêt aucune pertinence. Il argue qu'en effet les événements en cause trouvent leur origine non pas dans la race de l'intéressé mais dans son comportement et son refus

de justifier de son identité, puisque l'ami de l'intéressé, lui aussi originaire du Pakistan, non seulement n'a pas été conduit au poste de police mais n'a même pas été prié de présenter un document d'identité.

83. Le Gouvernement soutient qu'il était justifié au regard de la législation applicable de conduire le requérant au poste de police à raison du refus opposé par lui de présenter une pièce d'identité, qu'il avait en réalité sur lui. Il affirme que les policiers ont fait preuve de professionnalisme, en ne prenant aucune mesure qui ne fût pas nécessaire et en allant jusqu'à conduire le requérant à un arrêt de bus à l'issue de la procédure de vérification de son identité.

84. Le Gouvernement avance qu'une action en responsabilité de l'État a pour but uniquement l'octroi d'une réparation financière par les autorités, et que la voie de recours appropriée pour apporter la preuve d'une discrimination alléguée est l'action pénale. Il ajoute que le droit pénal espagnol établit explicitement que les infractions motivées par la haine ayant pour mobile une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique sont des infractions pénales, et que, si la procédure pénale menée en l'espèce a été clôturée, c'est parce que le juge n'a constaté aucun signe de discrimination fondée sur la race. Il soutient que conclure que le requérant a subi une discrimination de la part des deux policiers, alors même que la procédure pénale dans le cadre de laquelle ceux-ci ont été mis en examen a déjà été clôturée, porterait atteinte à la présomption d'innocence dans leur chef.

85. Enfin, le Gouvernement dit craindre que la requête dont la Cour est saisie en l'espèce ne vise en réalité à formuler un grief plus général, consistant à alléguer des pratiques discriminatoires systémiques de la part des forces de police espagnole. Il déclare que cette allégation d'ordre général est infondée et présente des statistiques en vue de la réfuter. Il cite ainsi un rapport *ad hoc* de la Direction générale de la police selon lequel il ressort des données disponibles recueillies entre janvier 2012 et mars 2018 que, sur l'ensemble des personnes priées par des agents de la police nationale de justifier de leur identité et conduites à un poste de police aux fins d'une vérification complète de leur identité, 65,94 % étaient d'origine européenne (tandis que 17,02 % étaient d'origine africaine, 9,59 % d'origine latinoaméricaine et 7,38 % d'origine asiatique). Il ajoute que le rapport montre également une diminution significative du nombre de contrôles d'identité effectués dans des postes de police au cours de cette période. Il ne produit toutefois aucune donnée concernant spécifiquement les contrôles d'identité effectués hors des postes de police.

86. À cet égard, le Gouvernement se félicite en outre de la protection contre la discrimination raciale qu'assurent selon lui la législation (y compris les dispositions portant spécifiquement sur la conduite des policiers) et la jurisprudence espagnoles. Il argue que le système juridique espagnol assure une protection juridique suffisante contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, non seulement par des dispositions de droit

administratif, mais aussi par des dispositions du code pénal sanctionnant les infractions motivées par la haine et faisant une circonstance aggravante spécifique du fait qu'une infraction ait été commise pour des raisons fondées sur la race ou l'origine ethnique.

87. Le Gouvernement fait observer que depuis que l'Espagne a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, en 1977, le pays n'a fait l'objet d'un constat de violation à raison d'une discrimination de la part de policiers qu'en une seule occasion, ce qui confirme selon lui le caractère infondé des allégations selon lesquelles les comportements discriminatoires seraient généralisés au sein de la police espagnole. Il avance que plusieurs mécanismes législatifs et institutionnels ont été mis en place dans le but de prévenir, déceler et sanctionner tout acte discriminatoire de la part de la police.

**b) Observations des tiers intervenants**

88. S'appuyant dans une large mesure sur les constatations faites par le Comité des droits de l'homme des Nations unies le 27 juillet 2009 dans l'affaire *Rosalind Williams Lecraft contre l'Espagne* (communication n° 1493/2006 – paragraphe 38 ci-dessus), le Centre des droits de l'homme de l'université de Gand décrit les effets dommageables du profilage ethnique comme une atteinte à la dignité humaine.

89. Dans une intervention commune, les ONG Rights International Spain et Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad présentent différentes observations faites par des institutions nationales et internationales quant à la pratique du profilage ethnique par la police espagnole. Elles déclarent que cinq commissariats centraux locaux espagnols ont mis en œuvre avec succès des mesures visant à prévenir les cas de profilage ethnique, notamment le recours au « formulaire d'interpellation », document que doit remplir chaque policier pour chaque personne dont il vérifie l'identité en indiquant les données relatives à la personne, le motif du contrôle d'identité et le résultat de celui-ci, et dont une copie est remise à la personne contrôlée, laquelle est informée de la possibilité de porter plainte.

90. Le Défenseur des droits fournit des informations au sujet de l'illégalité de la pratique du profilage ethnique par la police dans le cadre des contrôles d'identité. Il précise que cette pratique constitue un problème commun à l'ensemble des pays européens, qui touche en particulier l'Espagne, ainsi que l'ont indiqué l'ECRI – dans son rapport sur l'Espagne du 5 décembre 2017 (paragraphe 39 ci-dessus) –, les Nations unies et même la médiatrice espagnole.

c) **Appréciation de la Cour**i. *Les principes pertinents*

91. En ce qui concerne les notions de « vie privée » et d'autonomie personnelle – y compris l'identité ethnique – au sens de l'article 8 de la Convention, la Cour renvoie aux principes généraux qu'elle a énoncés dans l'arrêt *R.B. c. Hongrie* (précité, §§ 78-79). Certes, l'affaire en question concernait les obligations en matière d'enquête sur des allégations de traitement discriminatoire de la part de particuliers, mais ces principes trouvent d'autant plus à s'appliquer en l'espèce que les actes de discrimination allégués sont imputés à des agents de l'État.

92. La Cour rappelle qu'au sens de l'article 14 de la Convention, la discrimination consiste à traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (*Natchova et autres*, précité, § 145, *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 175, CEDH 2007-IV, et *Soare et autres c. Roumanie*, n° 24329/02, § 201, 22 février 2011). On parle alors de « discrimination directe ».

93. Une différence de traitement peut aussi consister en l'effet préjudiciable disproportionné d'une politique ou d'une mesure qui, bien que formulée de manière neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe. Une telle situation s'analyse en une « discrimination indirecte », qui n'exige pas nécessairement qu'il y ait une intention discriminatoire (*D.H. et autres c. République tchèque*, précité, §§ 175 et 184, et *Biao c. Danemark* [GC], n° 38590/10, §§ 91 et 103, 24 mai 2016).

94. La Cour a dit à maintes reprises que, dans le cadre de son examen des affaires dont elle est saisie, elle applique généralement, pour ce qui est des preuves, le principe *affirmanti incumbit probatio* (le requérant doit prouver son allégation). Ce n'est que quand un requérant a établi l'existence d'une différence de traitement que la charge de la preuve est renversée et qu'il incombe au Gouvernement de démontrer que cette différence de traitement était justifiée (*D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 177, et *Timichev*, précité, § 57). Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, la preuve peut ainsi résulter d'un faisceau d'indices ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants. En outre, le degré de conviction nécessaire pour parvenir à une conclusion particulière et, à cet égard, la répartition de la charge de la preuve sont intrinsèquement liés à la spécificité des faits, à la nature de l'allégation formulée et au droit conventionnel en jeu (*D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 178).

95. La Cour a par ailleurs reconnu que, lorsqu'il est allégué qu'un acte de discrimination précis (en particulier un acte de violence) était motivé par des préjugés raciaux, il ne saurait être exigé du Gouvernement qu'il prouve que la personne concernée n'a pas adopté une attitude subjective particulière (*Natchova et autres*, précité, § 157).

*ii. Application de ces principes en l'espèce*

96. Se tournant vers les circonstances de l'espèce, la Cour note que le requérant déclare s'être senti humilié et embarrassé par le contrôle d'identité dont il a fait l'objet le 29 mai 2013, qui selon lui était motivé par sa race et sa couleur de peau.

97. La Cour observe que le requérant s'est vu demander de justifier de son identité puis a été arrêté dans une rue où les cas de vol, notamment de vol à la tire, étaient fréquents, mais que la seule autre personne présente au moment de ces événements était son ami K.A. Ni le contrôle d'identité ni l'arrestation n'ont eu lieu en présence de membres de la famille du requérant ou à proximité de son domicile. L'ami de l'intéressé, lui aussi Pakistanais, n'a pas été arrêté (paragraphe 7 ci-dessus). Le requérant soutient que son ami a lui aussi été prié de justifier de son identité, mais la police et le Gouvernement ont nié cette allégation.

98. Le requérant a engagé une action en responsabilité de l'État, dans le cadre de laquelle il alléguait que le contrôle d'identité dont il avait fait l'objet était discriminatoire (paragraphe 18 ci-dessus) et demandait la reconnaissance du caractère illégal du comportement de la police, des excuses publiques de la part de l'État ainsi qu'une réparation.

99. Le requérant s'appuyait largement sur le fait qu'aucun membre de la « population caucasienne majoritaire » n'avait été interpellé dans la même rue immédiatement avant le contrôle de son identité, pendant celui-ci ou après celui-ci. La Cour observe toutefois que ce point ne saurait être considéré comme indiquant en lui-même que la demande qui a été faite à l'intéressé de présenter une pièce d'identité avait une quelconque motivation d'ordre racial. Le requérant n'est pas parvenu à démontrer l'existence de circonstances propres à laisser penser que les policiers procédaient à des contrôles d'identité motivés par une animosité à l'égard des personnes de son origine ethnique ou à donner naissance à la présomption requise pour entraîner dans le cadre de la procédure interne un renversement de la charge de la preuve quant à l'existence d'un profilage racial ou ethnique. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de la conclusion des juridictions internes selon laquelle c'est l'attitude du requérant, et non son origine ethnique, qui a poussé les policiers à l'interpeller et à vérifier son identité. Ce n'est que parce qu'il a refusé de présenter une preuve de son identité que l'intéressé a été privé de sa liberté aux fins de la vérification de son identité au poste de police, ainsi que le prévoyait le droit applicable (paragraphe 33 ci-dessus).

100. Le requérant a joint à la requête dont il a saisi la Cour des rapports par lesquels il cherche à démontrer l'existence au sein des forces de police espagnoles d'une pratique généralisée de contrôles d'identité motivés par des considérations raciales. La Cour a déjà dit que, pour constituer le commencement de preuve que le requérant est tenu d'apporter, les statistiques doivent paraître fiables et significatives après avoir été soumises à un examen critique (*D.H. et autres c. République tchèque*, précité, § 188). Il est vrai

qu'un certain nombre d'organismes, y compris des organes intergouvernementaux, se sont déclarés préoccupés par l'existence de contrôles d'identité effectués par la police à raison de considérations raciales (paragraphe 61-62 et 88-90 ci-dessus). Néanmoins, la Cour ne saurait perdre de vue le fait que son seul souci en l'espèce est de déterminer si la demande qui a été faite au requérant de justifier de son identité dans la rue avait un mobile raciste. Ainsi que le tribunal administratif central l'a indiqué, l'enjeu en l'espèce se limite à déterminer si le requérant a subi un préjudice qu'il n'avait pas à subir et qui aurait résulté d'un fonctionnement normal ou anormal des autorités publiques (en l'occurrence la police), et, dans l'affirmative, à lui octroyer une réparation (paragraphe 31 ci-dessus).

101. Les autorités judiciaires internes ont également noté que les mêmes faits avaient été examinés par une juridiction pénale dans le cadre d'une procédure pénale, laquelle avait été clôturée au motif que rien ne prouvait la commission d'une infraction motivée par des considérations raciales. La Cour note que le cadre juridique espagnol prévoit effectivement des mesures de lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique (y compris des règles de renversement de la charge de la preuve) ainsi que des sanctions administratives et pénales pour les actes constitutifs de racisme ou faisant l'apologie du racisme. Cependant, ni le préjudice allégué par le requérant ni l'existence d'un lien de causalité entre ce préjudice et le fonctionnement des forces de police n'ont pu être établis dans le cadre de la procédure administrative.

102. En somme, après avoir examiné tous les éléments pertinents, la Cour considère qu'il n'a pas été établi que des attitudes racistes ont joué un rôle dans le contrôle de l'identité du requérant par la police ni dans l'arrestation de l'intéressé dans ce contexte.

103. Partant, elle juge qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention à cet égard.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention en ce qui concerne le grief tiré d'une absence d'enquête effective de la part des autorités internes ;
3. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention en ce qui concerne le grief tiré du mobile supposément discriminatoire du contrôle de police et de l'arrestation du requérant.

ARRÊT MUHAMMAD c. ESPAGNE

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 18 octobre 2022, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour (« le règlement »).

Milan Blaško  
Greffier

Georges Ravarani  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante commune aux juges Elósegui et Serghides ;
- opinion dissidente du juge Zünd ;
- opinion dissidente du juge Krenc.

G.R.  
M.B.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE AUX JUGES  
ELÓSEGUI ET SERGHIDES

(Traduction)

I. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONCERNANT LA CHARGE DE LA PREUVE DANS LES AFFAIRES RELATIVES À UNE DISCRIMINATION RACIALE ALLÉGUÉE : LE CADRE JURIDIQUE ESPAGNOL EST CONFORME À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR, AUX DIRECTIVES DE L'UE ET AUX RECOMMANDATIONS DE L'ECRI

1. Nous sommes pleinement d'accord avec l'arrêt dans son intégralité, avec son raisonnement et avec ses conclusions. La présente opinion concordante vise à exposer plus en détail certaines des informations complémentaires dont la Cour dispose concernant le cas d'espèce, en particulier le raisonnement des autorités internes espagnoles, y compris les mesures prises par les juridictions qui ont été saisies des différentes procédures.

2. Dans les deux arrêts qu'elle a rendus ce jour – dans les affaires *Muhammad c. Espagne* (n° 34085/17) et *Basu c. Allemagne* (n° 215/19) –, la chambre de la troisième section a suivi la jurisprudence de la Cour telle qu'elle est établie dans les arrêts *Natchova et autres c. Bulgarie* ([GC], n°s 43577/98 et 43579/98, § 157, CEDH 2005-VII) et *Stoica c. Roumanie* (n° 42722/02, § 126, 4 mars 2008) ainsi que dans les arrêts plus récents qui sont cités dans les deux arrêts rendus aujourd'hui (voir *Basu*, précité, §§ 38-41, ainsi que les paragraphes 91 à 95 de l'arrêt rendu dans la présente affaire). Elle a ainsi confirmé que, pour que la charge de la preuve soit renversée, il faut que le requérant ait produit un commencement de preuve de l'existence d'une discrimination (paragraphe 94 de l'arrêt rendu dans la présente affaire).

3. Il ressort clairement des deux arrêts rendus ce jour que la jurisprudence actuelle de la Cour est conforme aux recommandations de politique générale n°s 7, 11 et 15 de l'ECRI, ainsi qu'à la directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO 2000 L 180, p. 22 – « la directive de l'UE sur l'égalité raciale »). En son considérant 21, cette directive se lit comme suit :

« L'aménagement des règles concernant la charge de la preuve s'impose dès qu'il existe une présomption de discrimination et, dans les cas où cette situation se vérifie, la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de traitement requiert que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse. » (paragraphe 41 de l'arrêt)

4. Il est tout de même nécessaire que soit apporté un commencement de preuve de la discrimination en question. Même dans les affaires pénales portant sur des violences sexistes ou dans les situations de violence



domestique, les critères sont identiques. Pour que la charge de la preuve soit renversée, il faut d’abord que la victime alléguée produise quelques éléments de preuve (*Volodina c. Russie*, n° 41261/17, § 117, 9 juillet 2019). Dans l’affaire *Volodina*, nous étions tous deux membres de la chambre, et nous avons voté en faveur d’un constat de violation de l’article 3 combiné avec les articles 13 et 14. Dans cette affaire, la police avait refusé d’ouvrir une enquête pénale en réponse aux allégations de la requérante. À l’inverse, dans la présente affaire, *Muhammad c. Espagne*, les autorités ne sont pas restées passives. Les juges et les procureurs ont ouvert les procédures qui relevaient de leur compétence. De plus, c’est sur le terrain non pas de l’article 3 mais de l’article 8 que le requérant a formulé le grief dont il a saisi la Cour. En outre, le droit espagnol prévoit qu’une procédure pénale peut être ouverte non seulement par l’État, mais aussi par la victime, dans le cadre de poursuites privées. Lorsqu’il est nécessaire de saisir les juridictions pénales, la victime peut en prendre l’initiative (contrairement à ce qui est le cas dans certains autres systèmes juridiques en matière pénale ; voir *Sabalić c. Croatie*, n° 50231/13, § 105, 14 janvier 2021), l’État poursuivant ensuite la procédure par l’intermédiaire du juge d’instruction et du procureur.

5. Lorsqu’il est question de contrôles effectués par la police et de faits donnant naissance à une présomption de discrimination raciale ou ethnique, il est très important d’établir une distinction, comme le font la directive de l’UE sur l’égalité raciale et l’ECRI, entre la responsabilité pénale d’une part et les sanctions administratives ou disciplinaires d’autre part. Le droit pénal n’autorise pas le renversement de la charge de la preuve au détriment de l’accusé. La présomption d’innocence empêche le recours à une telle technique.

6. Il s’agit là d’un point extrêmement important. Ainsi que nous pouvons le constater, en l’espèce, il y a eu deux procédures judiciaires différentes : une procédure pénale, dirigée contre les deux policiers, dans le cadre de laquelle il n’a pas été prouvé que leurs actes eussent été motivés par des considérations raciales, et une procédure administrative, dans le cadre de laquelle le requérant n’est pas parvenu à produire un commencement de preuve de la discrimination raciale qu’il alléguait.

7. Selon la recommandation de politique générale n° 7 de l’ECRI, le partage de la charge de la preuve est appliqué en ce qui concerne les procédures administratives et les sanctions disciplinaires, mais jamais en matière pénale. Lorsqu’il est question dans la recommandation de « présomption de discrimination », cela signifie que, dans le cadre d’une procédure administrative ou disciplinaire, le demandeur est tenu de présenter un commencement de preuve de l’existence d’une discrimination ; en outre, le renversement de la charge de la preuve ne trouve pas à s’appliquer dans le cadre d’une procédure pénale. Le texte de la recommandation de l’ECRI est très clair (paragraphe 29 de l’exposé des motifs relatif à la recommandation de politique générale n° 7 de l’ECRI) :

« Le partage de la charge de la preuve signifie que la partie demanderesse doit établir des faits permettant de présumer une discrimination, ce qui transfère la charge de la preuve sur la partie défenderesse, qui doit alors établir l'absence de discrimination. Ainsi, en cas d'allégation de discrimination raciale directe, c'est à la partie défenderesse de prouver que la différence de traitement a une justification raisonnable et objective. »

8. En son article 8 (sur la charge de la preuve), la directive de l'UE sur l'égalité raciale prévoit ce qui suit :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

2. Le paragraphe 1 ne fait pas obstacle à l'adoption par les États membres de règles de la preuve plus favorables aux plaignants.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux procédures pénales.

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également à toute procédure engagée conformément à l'article 7, paragraphe 2.

5. Les États membres peuvent ne pas appliquer le paragraphe 1 aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente. » (paragraphe 41 de l'arrêt)

9. La jurisprudence de la Cour est conforme à ces recommandations, et il est nécessaire que le requérant apporte un commencement de preuve pour que la charge de la preuve soit transférée à l'État.

## II. UNE ENQUÊTE EFFECTIVE MENÉE PAR LES AUTORITÉS

10. La conclusion de l'arrêt est que l'État espagnol s'est acquitté de toutes les obligations positives et négatives qui lui incombent, et que l'enquête était impartiale et a été menée dans le cadre de deux procédures – pénale pour l'une et administrative pour l'autre –, non seulement au niveau interne par la police elle-même, mais par le juge d'instruction, avec l'intervention du procureur, ainsi que par le tribunal administratif (contrairement à ce qui s'est produit dans l'affaire *Basu c. Allemagne*, sur laquelle la même section de la Cour a statué le même jour, et concernant laquelle nous avons tous deux voté en faveur d'un constat de violation de l'article 8 combiné avec l'article 14). En l'espèce, la Cour « ne voit aucune raison de s'écarter de la conclusion des juridictions internes selon laquelle c'est l'attitude du requérant, et non son origine ethnique, qui a poussé les policiers à l'interpeller et à vérifier son identité » (paragraphe 99 de l'arrêt). Il demeure donc établi que la raison du contrôle d'identité était le comportement provocateur du requérant et que les policiers ont motivé leur décision de procéder à un contrôle de l'identité de l'intéressé en particulier (*ibidem*).

11. Il est important de souligner que les deux policiers qui ont demandé au requérant de justifier de son identité le 29 mai 2013 ont immédiatement rempli un procès-verbal de constatation de l'infraction administrative prévue à l'article 26 h) de la loi organique n° 1/1992 du 21 février 1992 sur la protection de la sécurité publique, et que ce procès-verbal a été transmis à la Sous-direction générale pour la sécurité intérieure (de Barcelone) le même jour (paragraphe 8 et 21 de l'arrêt), comme l'indique le rapport du service technique du commissariat central de la police catalane, dans lequel il est aussi précisé par ailleurs que la conduite du requérant lui-même était le motif pour lequel il lui a été demandé de justifier de son identité. En réalité, la situation dans laquelle le requérant a été prié de présenter sa carte d'identité n'était même pas l'une de celles dans lesquelles la présentation d'une pièce d'identité est normalement requise (par exemple au niveau d'un poste-frontière, dans un aéroport, ou dans une gare ferroviaire ou routière).

12. À cet égard, même si le requérant a déposé une plainte pénale manuscrite auprès du tribunal d'investigation n° 3 de Barcelone, ce n'est que près d'un an après les événements, le 7 avril 2014, qu'il a engagé une action administrative devant les autorités internes (paragraphe 18 de l'arrêt). Le fait que la procédure administrative a commencé un an après les événements est donc imputable non pas aux autorités, mais au requérant lui-même.

13. Les deux policiers ont agi avec transparence d'un point de vue juridique, en établissant le jour même des événements en cause un rapport écrit où ils rendaient compte de ces événements. Le requérant a quant à lui refusé de signer le registre des procédures de vérification d'identité et le procès-verbal de constatation. La Direction générale de la police et la Garde civile ont répondu, dans un délai de trois jours à compter de l'introduction de l'action en responsabilité de l'État, à la demande d'informations au sujet des actes des agents de la police nationale qui leur avait été adressée dans le cadre de cette action (paragraphe 21 de l'arrêt). La Direction générale de la police a mis à la disposition des autorités une photocopie du registre des procédures de vérification d'identité, le rapport rédigé au moment des faits, où figurait un compte rendu des faits, ainsi qu'une copie du procès-verbal de constatation n° 837683, qui avait été transmis à la Sous-direction générale pour la sécurité intérieure.

14. Il convient de noter également que le requérant a été entendu à plusieurs reprises : oralement dans le cadre de la procédure pénale et par écrit, par l'intermédiaire de son avocat, dans le cadre de la procédure administrative. Au cours de la procédure pénale, le juge d'instruction a accepté d'entendre le requérant en qualité de victime et son ami en qualité de témoin, ainsi que les deux policiers en qualité de personnes mises en examen (paragraphe 13 de l'arrêt). Le témoignage de l'ami du requérant a été pris en compte dans la procédure pénale mais aussi dans la procédure administrative, les déclarations que ledit ami avait faites en qualité de témoin des événements devant un notaire de Barcelone ayant été versées au dossier dans chacune de

ces deux procédures. Dans le cadre de la procédure pénale, l'ami en question a été convoqué par le juge d'instruction ; même s'il n'a pas reçu la citation à comparaître parce que l'adresse qu'il avait indiquée comme sienne était incorrecte (paragraphe 15 de l'arrêt), ce fait ne saurait lui non plus être imputé aux autorités judiciaires. Ayant examiné les éléments produits, le juge d'instruction n'a pas été convaincu que les événements se fussent déroulés comme l'affirmait le requérant. L'*Audiencia Provincial* de Barcelone, après avoir examiné l'enquête préliminaire menée par le juge d'instruction, a jugé que la décision provisoire qui avait été rendue dans le cadre de cette procédure était entièrement légale et a déclaré le recours irrecevable (paragraphe 16 de l'arrêt).

15. Il est également important de relever les arguments sur lesquels le procureur s'est fondé pour demander le 23 avril 2015 (paragraphe 16 de l'arrêt), après que le juge d'instruction eut procédé à l'enquête préliminaire, la clôture de la procédure qui était menée relativement à la plainte déposée par le requérant contre les deux agents de la police nationale pour abus d'autorité dans l'exercice de leurs fonctions. Après examen des éléments produits, le procureur a soutenu ce qui suit : « i) (...) il n'y a pas de rapport médical (attestant d'un dommage ou d'une blessure) ; ii) l'instruction a été achevée et aucun élément corroborant la version du plaignant n'a été obtenu ; iii) des mesures ont été prises en vue de déterminer s'il existait des caméras susceptibles d'avoir enregistré les événements, en vain ; iv) le plaignant était accompagné d'un autre ressortissant étranger d'origine pakistanaise, or celui-ci n'a formulé aucune allégation de traitement discriminatoire ou d'abus d'autorité de la part des policiers ; v) M. K.A., qui serait un témoin oculaire des faits, n'a pas pu être localisé aux fins de son audition ; vi) eu égard à l'existence de versions contradictoires, nous ne sommes pas en mesure de déterminer les faits réellement survenus ; par là, nous entendons non pas que le requérant ment mais que son témoignage n'est pas étayé par des éléments corroborants pertinents qui le complètent » (observations du procureur de la province de Barcelone adressées au tribunal d'instruction n° 3 de Barcelone, 23 avril 2015 ; le document figure dans le dossier de l'affaire).

16. Le procureur a déclaré en conclusion ce qui suit :

« Tous les témoignages doivent, pour être pris en compte, satisfaire aux exigences de la jurisprudence, à savoir l'absence de tout défaut de fiabilité subjectif lié à un motif douteux, la vraisemblance et la corroboration par des circonstances connexes, et la persistance de l'allégation de la commission d'une infraction. En résumé, et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui exige la réalisation d'une enquête approfondie et effective sur tous les incidents susceptibles d'avoir un mobile raciste ou xénophobe ou un autre mobile discriminatoire (CEDH, *[B.S.] c. Espagne*, n° 47159/08, 24 juillet 2012, ou *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n°s 43577/98 et 43579/98, [CEDH 2005-VII]), toutes les pistes d'investigation ont été suivies dans le but de tenter d'éclaircir les faits mais il n'a pas été possible d'obtenir d'éléments à charge suffisants pour que des accusations pénales puissent être formulées à l'égard des personnes visées par la plainte. » (*ibidem*)

### III. LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

17. Le requérant a saisi le ministère de l'Intérieur aux fins de l'établissement d'une responsabilité de la part des autorités de l'État. Il a ainsi engagé une action en responsabilité de l'État, dans le cadre de laquelle il a demandé réparation pour le préjudice qu'il estimait avoir subi inutilement à raison de ce qu'il considérait comme un fonctionnement anormal des services publics.

18. Dans le cadre de la procédure administrative, le requérant a été entendu, et il s'est également vu offrir la possibilité de formuler des allégations complémentaires et de produire de nouveaux éléments. Néanmoins, dans le cadre des procédures administratives visant à déterminer une éventuelle responsabilité de la part de l'État, c'est aux demandeurs qu'il incombe de produire des preuves de la violation alléguée. Dans de nombreux pays, notamment en France, en Espagne, au Luxembourg ou en Suisse, dans le cadre des procédures administratives en responsabilité de l'État, les juges s'appuient sur des documents et témoignages écrits. Les demandeurs sont représentés par leurs avocats, et ils ne sont habituellement pas convoqués à une audience aux fins d'être entendus.

19. D'après le dossier administratif, le requérant alléguait que les policiers n'avaient demandé qu'à lui, et non aux personnes blanches qui marchaient dans la même rue que lui, de justifier de son identité (paragraphe 18 de l'arrêt). Cependant, il a été prouvé tout au long de la procédure interne que l'ami du requérant, lui aussi Pakistanais et mat de peau, n'avait pas été prié de justifier de son identité. Cet élément confirme la version des faits des policiers, selon laquelle l'intéressé n'a été prié de présenter une pièce d'identité qu'en raison de son comportement provocateur et non en raison de sa couleur de peau. En l'espèce, contrairement à la situation dans l'affaire *Basu* (arrêt précité), où, à bord d'un train, la police a demandé à la fois à un père et à sa fille de présenter leur passeport, il existe un élément important qui nous permet de conclure que, comme l'ont déclaré les autorités internes, « l'ami du requérant, K.A. (...) n'a pas été prié de présenter sa pièce d'identité, car il n'avait pas fait de remarques aux agents » (paragraphe 9 et 21 de l'arrêt).

20. Même si la procédure pénale avait déjà été ouverte, le requérant a soutenu dans le cadre de la procédure administrative que celle-ci avait un objet différent de la procédure pénale : le caractère selon lui discriminatoire du contrôle d'identité dont il avait fait l'objet. En résumé, par la procédure administrative, le requérant cherchait à obtenir qu'il fût reconnu que le contrôle effectué par la police était motivé seulement par sa race et qu'il était discriminatoire et illégal, et, en conséquence, à obtenir la somme de 3 000 euros (EUR) à titre de réparation, des excuses publiques et la publication de la décision y afférente et des excuses subséquentes dans des

journaux nationaux. Les autorités administratives ont accepté d'ouvrir une procédure administrative en responsabilité de l'État (paragraphe 22 de l'arrêt).

21. Étant donné qu'une procédure pénale était pendante devant le tribunal d'instruction n° 3 de Barcelone relativement aux mêmes faits, et considérant que l'issue de cette procédure pouvait présenter un intérêt pour la détermination du bien-fondé de l'action en responsabilité de l'État, les autorités administratives ont initialement demandé que, lorsqu'une décision aurait été rendue à l'issue de la procédure pénale, celle-ci fût communiquée au service concerné, et elles ont indiqué que la procédure administrative devait être suspendue jusqu'à cette date. Le requérant a toutefois argué que l'enquête préliminaire menée par le tribunal d'instruction n° 3 de Barcelone concernait des faits différents, qui étaient dénués de pertinence pour la détermination du bien-fondé de son action, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'attendre la fin de l'enquête (*ibidem*).

22. Le service d'enquête des autorités administratives a alors décidé de poursuivre le traitement du dossier. L'agent chargé de l'enquête a demandé au service juridique du commissariat central de Barcelone de lui communiquer les rapports produits par la police.

23. Ainsi que cela a été établi dans le cadre des procédures menées devant les juridictions internes et de la procédure menée devant la Cour, les policiers patrouillaient à bord d'un véhicule dans une rue touristique où les cas de vol étaient fréquents (paragraphe 6 et 8 de l'arrêt). Regardant fixement la voiture de police, le requérant a lancé, par la fenêtre du conducteur, qui était ouverte : « Tiens, voilà les fouineurs de la police ! », avant de s'éloigner en riant. Pour cette raison, les policiers en patrouille l'ont interpellé et lui ont demandé de justifier de son identité. Le requérant a refusé d'obtempérer, répondant : « Pourquoi ? Parce que je suis noir ? Pas question ! ». En conséquence, comme le prévoyait la loi organique sur la sécurité publique, il a été transféré au commissariat central et inscrit, sous le numéro 4, dans le registre des procédures de vérification d'identité. Tout au long de la procédure suivie par la police, il a fait preuve d'une attitude provocatrice, défiante et arrogante, notamment lorsqu'il a sorti de ses vêtements son document national d'identification de ressortissant étranger résidant régulièrement en Espagne (le document où figurait son NIE) en disant : « Je vous le donne maintenant parce que je le veux bien, pas parce que vous l'avez demandé » (paragraphe 8-9 de l'arrêt).

24. Dans un autre rapport officiel, en date du 28 mai 2014, adressé par la Direction générale de la police au chef de la police catalane, il est déclaré ce qui suit :

« Les policiers impliqués dans les événements (un commissaire adjoint et un agent) ont déjà fait une déposition en qualité d'accusés, avec l'assistance [d'un] avocat. Maintenant qu'ils ont fait cette déposition, pendant laquelle le procureur était lui aussi présent, il semble que la clôture de la procédure sera à nouveau approuvée. À première

vue, et sous réserve bien sûr des résultats de l’instruction, force est de dire que les actes des deux agents de la police nationale étaient corrects et en tous points conformes aux normes juridiques et éthiques qui régissent les actes de la police. De fait, comme le soulignent lesdits agents, la vérification de l’identité de M. Muhammad était motivée non pas par ses caractéristiques physiques ou ethniques, mais, bien au contraire, par l’attitude arrogante et irrespectueuse dont il avait fait preuve au passage du véhicule de police. En tout état de cause, l’allégation d’abus de la part de la police dont il est question n’est pas compatible avec le fait que ce sont les deux agents visés par la plainte qui ont eux-mêmes emmené l’intéressé jusqu’à l’endroit où il devait prendre le bus. » (paragraphe 10 de l’arrêt)

25. Dans le cadre de la procédure administrative, au vu de ce rapport et des autres documents versés au dossier, le tribunal, considérant que la procédure avait été ouverte, a décidé qu’avant d’élaborer un projet de décision il tiendrait une audience, de sorte que le requérant a bénéficié d’un délai de quinze jours pour formuler toute allégation qu’il estimait appropriée et produire tout nouveau document ou élément justificatif qu’il considérerait comme pertinent. Le requérant a demandé les documents afférents au rapport, qui lui ont été communiqués. Dans le cadre d’une nouvelle procédure d’audition, le requérant a été informé de ce qu’il devait inclure dans ses observations écrites, et les éléments qui avaient été produits ont été mentionnés. Dans le délai qui lui avait été accordé pour formuler ses allégations, le requérant a produit un document dans lequel il confirmait sa demande de réparation, mais il n’a présenté aucun nouvel élément ou argument revêtant une pertinence juridique qui fût propre à remettre en cause le motif de clôture de la procédure qui avait déjà été avancé dans le dossier administratif.

#### IV. LA LÉGISLATION ESPAGNOLE SUR LA RESPONSABILITÉ PÉCUNIAIRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET LES ARGUMENTS JURIDIQUES AVANCÉS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE RELATIVEMENT À L’ABSENCE DE PREUVES QUE DES ACTES À CARACTÈRE RACISTE EUSSENT ÉTÉ COMMIS PAR LA POLICE

26. L’article 139 de la loi espagnole n° 30/1992 et le décret royal n° 429/1993 du 26 mars 1993, portant approbation du règlement sur les procédures menées devant les autorités publiques en matière de responsabilité financière, prévoient que chacun a le droit d’obtenir de l’autorité publique concernée une réparation pour « tout préjudice causé à l’un de ses biens ou droits, sauf dans les cas de force majeure, et sous réserve que ce préjudice résulte du fonctionnement (...) des services publics » (paragraphe 2 de l’article 106 de la Constitution).

27. Pour qu'une action de cette nature soit accueillie, les conditions suivantes doivent être réunies :

a) le caractère réel du résultat préjudiciable doit avoir été prouvé : « en tout état de cause, le préjudice allégué doit être réel, mesurable économiquement et subi par une personne ou un groupe de personnes spécifique » ;

b) le préjudice causé doit être illégal, c'est-à-dire qu'il faut que la personne touchée n'ait pas un devoir légal de subir le dommage matériel en cause ;

c) l'acte doit être imputable à l'autorité défenderesse, la référence au « fonctionnement (...) des services publics » devant être comprise comme englobant tous les types d'activités publiques ; de plus, il doit exister un lien de causalité direct et réel – il convient de préciser que pour l'appréciation de la responsabilité, le caractère légal ou illégal de l'acte administratif à l'origine du préjudice et l'existence ou l'absence d'une faute personnelle de la part de l'autorité ou de l'agent qui en est la cause ne revêtent aucune pertinence ;

d) l'exception relative aux cas de force majeure ne doit pas trouver à s'appliquer.

28. Selon le secrétaire général du service technique, auteur de la décision administrative rendue le 6 novembre 2014 en l'espèce, « [p]our ce qui est de la charge de la preuve, elle incombe au demandeur, conformément aux vieux aphorismes « semper necessitas probandi incumbit illi qui agit », « onus probandi incumbit actori », (...) l'article 217 § 2 de la loi n° 1/2000 du 7 juillet 2000 sur la procédure civile étant appliqué à la procédure administrative (...) La charge de la preuve du préjudice ou de la perte et de l'existence d'un lien de causalité entre ce préjudice ou cette perte et les actes des autorités incombe à la partie lésée ». Dans la même décision, il est également déclaré ce qui suit : « [s]'il convient de reconnaître qu'il est parfois difficile d'apporter la preuve des circonstances spécifiques de l'espèce, il faut également admettre que, étant donné que le système juridique l'exige aux fins de la protection des intérêts publics, il est nécessaire de faire preuve de prudence pour empêcher que ne soient accueillies de manière indifférenciée des prétentions qui reposeraient uniquement sur les déclarations d'une partie, situation dont les conséquences devraient être assumées par les finances publiques et, en fin de compte, par les contribuables ». (Tout cela concorde avec les critères établis par la Cour dans sa jurisprudence – voir le paragraphe 94 de l'arrêt).

29. Pour que les autorités administratives soient jugées responsables d'un préjudice causé à une personne à raison du fonctionnement normal ou d'un fonctionnement anormal des services publics, il est nécessaire, comme nous l'avons déjà dit, que le demandeur établisse ce préjudice et en apporte la preuve. Ainsi, en l'espèce, il était nécessaire, entre autres critères, qu'il fût prouvé que les événements étaient survenus comme l'avait déclaré le requérant. Or, comme cela a déjà été dit, la charge de la preuve incombait au demandeur, conformément aux aphorismes susmentionnés et aux règles



générales en matière de charge de la preuve qui figurent à l'article 217 de la loi sur la procédure civile, selon lequel : « [i]l incombe au demandeur, ou au défendeur dans le cas d'une demande reconventionnelle, de s'acquitter de la charge de démontrer la réalité des faits dont on infère ordinairement, conformément aux normes juridiques qui leur sont applicables, l'effet juridique correspondant aux prétentions qui figurent dans la demande initiale ou la demande reconventionnelle. »

30. Cependant, en vérité, dans la procédure menée en l'espèce, le requérant n'a étayé ses allégations selon lesquelles il aurait subi des inconvénients et un préjudice par rien d'autre que sa parole, et les policiers l'ont clairement contredit. En résumé, le service administratif chargé de l'affaire a considéré que le requérant n'avait pas apporté la preuve des allégations qu'il formulait dans son recours, selon lesquelles le contrôle d'identité avait été mené au motif de ses caractéristiques physiques ou ethniques, et il a considéré que le manquement à l'obligation de s'acquitter de la charge de la preuve ne pouvait être imputé qu'à la partie concernée, c'est-à-dire au requérant. Il a estimé qu'en conséquence, il n'était pas possible d'imputer aux autorités une responsabilité objective – qui aurait entraîné l'obligation pour elles de verser une réparation –, puisque le requérant n'avait pas satisfait au critère susmentionné de démonstration de l'existence d'un lien de cause à effet direct, immédiat et exclusif entre le dommage allégué et le fonctionnement du service concerné. Il a conclu que l'action du requérant devait être rejetée.

## V. LA DÉCISION RENDUE PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE ABRÉGÉE

31. Dans sa demande introductive d'instance auprès du tribunal administratif, le requérant a exposé les faits et les moyens de droit qu'il considérait comme pertinents, dans le but d'obtenir l'annulation de la décision qu'il contestait. Une fois reçue sa demande tendant à ce que certains éléments fussent versés au dossier, les éléments admis ont été examinés. Dans le cadre de la procédure menée devant les juridictions administratives, le requérant a soutenu qu'un agent de la police nationale lui avait demandé, par la fenêtre d'une voiture de patrouille, de présenter son document d'identité (il s'agit du premier moyen de droit) et qu'il le lui avait montré. À nos yeux, cette allégation entre en contradiction avec le fait établi que les policiers ont conduit l'intéressé au poste de police en vue de la vérification de son identité, fait que les deux parties ont admis dans le cadre de la procédure menée devant la Cour et qui est mentionné dans le document rédigé par la police qui figure dans le dossier dont dispose la Cour (paragraphe 10 de l'arrêt).

32. Le requérant arguait que le contrôle de son identité par la police avait pour seul motif les caractéristiques raciales de son apparence et qu'il s'inscrivait dans le contexte d'une pratique policière généralisée de recours

au profilage ethnique dans le cadre des contrôles d'identité ; pour étayer cette thèse, il a joint à son recours de nombreux rapports d'institutions nationales et internationales de défense des droits de l'homme, d'ONG et d'organisations de la société civile. Il a réitéré les prétentions qu'il avait formulées devant les autorités administratives, demandant notamment la somme de 3 000 EUR. Le tribunal administratif a rappelé la règle applicable, à savoir que le préjudice doit être une conséquence du fonctionnement des services publics, qu'il doit revêtir un caractère objectif, et qu'il est nécessaire de prouver l'existence d'un lien entre le dommage causé et le fonctionnement des services publics (paragraphe 27 de l'arrêt).

33. Un point important du droit procédural est que, dans le cadre d'une procédure menée devant les juridictions administratives aux fins de la détermination de la responsabilité des autorités administratives, aucune mesure n'est prise dans le but d'apprécier le caractère subjectif de la conduite à l'origine du préjudice en cause, c'est-à-dire le point de savoir si une fraude ou une négligence a été commise dans le cadre de la prestation de services publics (paragraphe 72 de l'arrêt).

34. Dans sa décision du 14 septembre 2015, le tribunal administratif a tenu le raisonnement suivant :

« Ainsi, en ce qui concerne l'affaire dont nous sommes saisis, il est évident en premier lieu que l'action en responsabilité de l'État ne saurait, contrairement à ce que l'appelant a soutenu avec insistance à la fois dans son recours et à l'audience, être accueillie sur la base de rapports d'institutions internationales et nationales de défense des droits de l'homme, de la médiatrice ou du Sindicato Unificado de Policía, ni sur la base de données statistiques relatives à une tendance en matière de gardes à vue, sans préjudice de la valeur [que de telles informations] peuvent avoir devant d'autres instances ou institutions : en effet, un constat de responsabilité doit être fondé sur des faits concrets démontrant que le fonctionnement des services publics a provoqué un dommage qui est mesurable économiquement et que la partie intéressée n'a pas d'obligation juridique de subir, dommage dont la preuve doit être pleinement apportée par la partie à laquelle incombe la charge de la preuve, à savoir la personne qui introduit l'action, et non par une tendance ou des statistiques objectives portant sur le nombre de personnes arrêtées, puisque ces dernières ne peuvent qu'indiquer une probabilité et non apporter une preuve. » (voir également l'avis de la Cour concernant l'usage des statistiques, au paragraphe 100 de l'arrêt)

35. Le tribunal administratif a ajouté ce qui suit :

« En nous limitant, en conséquence, aux éléments qui figurent dans les procès-verbaux et dans le dossier administratif, force nous est de conclure que le recours administratif doit être rejeté, étant donné que nous sommes en présence de versions contradictoires quant aux circonstances qui ont motivé le placement en garde à vue de l'appelant, dont la version, en l'absence de preuves suffisantes, ne saurait prévaloir aux fins de l'appréciation de ses prétentions. De fait, en premier lieu, il faut tenir compte de ce qu'une procédure pénale est menée relativement aux mêmes faits devant un tribunal d'instruction de Barcelone, et que l'issue de cette procédure est inconnue, ou du moins ne nous est pas connue ; deuxièmement, l'examen du dossier administratif (page 91) permet de découvrir le rapport du commissaire adjoint de la police nationale, où figure une version des faits très différente de celle qui a été présentée ici par l'appelant. Ainsi,

dans le rapport figurant à la page 86 du dossier, qui concerne le contrôle d'identité, il est déclaré que l'individu en question, regardant le véhicule de police d'un air provocateur, a lancé par la fenêtre du conducteur (...) »

36. Il s'est ensuite prononcé ainsi :

« Ensuite, à la page 89 du dossier figurent une copie du registre des procédures de vérification de l'identité, qui mentionne un refus de la personne de laisser vérifier son identité, portant la signature de deux policiers, ainsi qu'une note rédigée par l'un de ces policiers et un troisième policier – le policier de service le plus gradé –, où il est indiqué que la personne faisant l'objet de la vérification d'identité a fourni son NIE après avoir été conduite au poste de police. Le recours doit être rejeté car, au vu des éléments dont dispose ce tribunal, les faits sur lesquels l'appelant fonde son action sont loin d'avoir été prouvés et, en conséquence, les conditions requises pour que la responsabilité de l'État soit engagée, telles qu'elles sont prévues aux articles 139 et suivants de la loi n° 30/92, ne sont pas réunies.

## VI. LA RÈGLE PERTINENTE EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENT DE LA PREUVE ET LE PRINCIPE D'EFFECTIVITÉ

37. Nous estimons que la règle pertinente en matière d'établissement de la preuve qui est suivie dans l'arrêt, à savoir que la charge de la preuve peut être transférée aux autorités *uniquement* lorsque le requérant a apporté un commencement de preuve de l'existence d'une discrimination, est un aspect du principe d'effectivité, et cela explique pourquoi cette règle est constructive. Le principe d'effectivité, qui ne s'applique pas seulement lorsqu'il est question d'interpréter les dispositions de la Convention tendant à la protection des droits de l'homme d'une manière qui rende ces droits concrets et effectifs et non théoriques et illusoires, devrait selon nous s'appliquer également aux fins de rendre concrètes et effectives les règles en matière d'établissement de la preuve concernant ces droits. À défaut, il existerait un risque que, en dernière analyse, le droit concerné ne soit pas concret et effectif. Un aspect du principe d'effectivité en tant que méthode d'interprétation est que toute interprétation conduisant à un résultat absurde doit être rejetée (voir également l'article 32 b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Le même aspect du principe d'effectivité est important également dans le cadre de la formulation ou de l'adoption de règles en matière d'établissement de la preuve dans le domaine des droits de l'homme. Heureusement, la règle pertinente en matière d'établissement de la preuve est fondée sur la logique et le bon sens et constitue un aspect du principe d'effectivité, qui rejette toute absurdité. S'il n'était pas exigé que le requérant apporte un commencement de preuve de l'existence d'une discrimination avant que la charge de la preuve ne soit transférée aux autorités, il serait bien plus difficile à celles-ci de s'acquitter de leurs devoirs, car elles devraient prouver dans chaque cas que chaque mesure ou action de leur part était exempte de toute discrimination.

## VII. CONCLUSION

38. Comme nous l'avons conclu, une enquête effective a été menée en l'espèce, et l'allégation de profilage racial formulée par le requérant n'a pas été étayée, une omission qui est imputable à l'intéressé et non à une quelconque lacune de l'enquête (voir, *a contrario*, *Basu*, précité, § 43). Les policiers ont exposé le motif pour lequel ils avaient demandé au requérant de produire son document d'identité. En outre, l'Espagne dispose d'un cadre complet pour le traitement des cas de discrimination raciale en général, et en particulier de ceux qui sont le fait de policiers (paragraphe 30-37 de l'arrêt).

## OPINION DISSIDENTE DU JUGE ZÜND

(Traduction)

1. Si je souscris pleinement à la conclusion selon laquelle l'article 14 combiné avec l'article 8 trouve à s'appliquer en l'espèce, je ne puis en revanche partager l'avis de la majorité selon lequel il n'y a pas eu violation de ces dispositions.

2. La Cour a jugé que le recours à des pouvoirs légaux de contrainte imposant à quiconque de se plier à la vérification de son identité et à une fouille minutieuse de sa personne est constitutif d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée (*Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, n° 4158/05, § 63, CEDH 2010 (extraits)). Une telle mesure relève donc du champ d'application de l'article 8. Il n'est pas nécessaire de décider si le simple contrôle du document d'identité d'une personne, en lui-même, relève également du champ d'application de l'article 8. Pour que l'article 14 trouve à s'appliquer, il suffit que les faits du litige tombent sous l'empire de l'article 8 (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 129, CEDH 2012 (extraits), *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 40, CEDH 2000-IV, *E.B. c. France* [GC], n° 43546/02, §§ 47-48, 22 janvier 2008, et *Fretté c. France*, n° 36515/97, § 31, CEDH 2002-I). Un contrôle d'identité atteint ce seuil. L'article 14 trouve donc à s'appliquer.

3. Il est indiqué dans l'arrêt, à juste titre, qu'il existe une obligation de mener une enquête lorsqu'il est allégué qu'un contrôle d'identité était motivé non pas par des raisons objectives mais par des considérations liées aux caractéristiques raciales de la personne visée. Je ne nie pas qu'en l'espèce les autorités ont effectivement mené une enquête concernant les allégations de discrimination raciale. La manière dont elles l'ont fait présentait toutefois des lacunes importantes.

4. Premièrement, les autorités administratives et judiciaires n'ont pas procédé à une audition des personnes qui étaient présentes sur les lieux (à savoir l'ami du requérant, K.A., et les policiers – paragraphes 23 et 26 de l'arrêt), et elles n'ont pas estimé que la recherche d'enregistrements vidéo des événements était pertinente pour l'établissement des faits (paragraphe 23 de l'arrêt). Pour établir les faits de l'espèce, les autorités n'ont admis, en sus des déclarations du requérant, qu'une déclaration écrite de K.A. – qu'elles ont ensuite rejetée – ainsi que des déclarations écrites des policiers (paragraphe 26 de l'arrêt). Certes, au cours de la procédure pénale parallèle, où les policiers étaient traduits en justice en tant qu'accusés, des efforts ont été faits, quoiqu'en vain, pour procéder à l'audition de K.A., mais cela ne corrige pas cette lacune : la procédure pénale portait seulement sur les allégations du requérant selon lesquelles les policiers l'avaient insulté et giflé et avaient commis un faux, et non sur le caractère supposément discriminatoire du contrôle d'identité (paragraphe 15 de l'arrêt). Les

allégations de discrimination ne faisaient donc pas partie des points sur lesquels la juridiction pénale était appelée à statuer. Le fait que K.A. ait indiqué une adresse inexacte et n'ait pas pu être cité à comparaître dans le cadre de la procédure pénale ne revêt donc aucune pertinence quant au fait qu'il n'a pas été entendu dans le cadre de la procédure administrative, laquelle était menée précisément aux fins de déterminer si une discrimination raciale avait été commise.

5. Deuxièmement, les autorités administratives ont jugé que le récit des faits livré par le requérant était « radicalement différent » de la version qu'en avaient donnée les policiers (paragraphe 24 de l'arrêt). Au motif que les éléments produits par les parties étaient « pour l'essentiel contradictoires » et que le requérant ne pouvait produire aucun élément complémentaire à l'appui de sa version des faits, le tribunal administratif a rejeté son recours en s'appuyant sur les déclarations des policiers dans lesquelles ceux-ci affirmaient n'avoir pas commis d'abus (paragraphe 27 de l'arrêt). La procédure n'a donc pas été menée de manière suffisamment approfondie ou effective pour répondre aux obligations procédurales positives en matière d'enquête qui incombent aux États en vertu de l'article 14 combiné avec l'article 8. Les autorités judiciaires ont rejeté tout élément qui aurait pu aider à remédier au caractère « pour l'essentiel contradictoire » des déclarations des parties quant au point de savoir si le contrôle d'identité avait été discriminatoire. En rejetant les éléments produits par le requérant, elles lui ont aussi refusé la possibilité d'étayer sa version des faits, et elles ont ensuite clôturé la procédure pour défaut de preuves (paragraphe 24 et 27 de l'arrêt). Les autorités de l'État n'ont donc pas suffisamment enquêté sur les allégations de discrimination raciale.

6. C'est pour ces raisons que j'ai voté en faveur d'un constat de violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 en ce qui concerne le grief d'absence d'enquête effective de la part des autorités internes.

7. Dès lors qu'une enquête menée sérieusement, approfondie et effective démontre l'absence de tout autre motif plausible de procéder au contrôle d'identité au moment où il a eu lieu, on peut supposer que la personne visée par le contrôle d'identité a été prise pour cible en raison de sa race, de son origine ethnique, de sa couleur de peau ou d'une autre caractéristique physique ou ethnique spécifique. Un tel contrôle d'identité discriminatoire serait en lui-même constitutif d'une violation de l'article 14 combiné avec l'article 8.

## OPINION DISSIDENTE DU JUGE KRENC

(Traduction)

1. Je dois, à regret, exprimer mon désaccord avec la conclusion de la majorité selon laquelle il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention en l'espèce.

2. L'arrêt rendu dans la présente affaire souligne à juste titre l'importance de la lutte contre la discrimination raciale, laquelle est « une forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, (...) exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités » (*Timichev c. Russie*, nos 55762/00 et 55974/00, § 56, CEDH 2005-XII).

3. Parallèlement, on ne saurait contester que les contrôles d'identité effectués aux fins de la protection de la sécurité publique visent un but légitime au regard de la Convention. Néanmoins, lorsque les autorités procèdent à de tels contrôles, le choix des personnes contrôlées ne saurait être motivé uniquement par leurs caractéristiques ethniques (voir, *mutatis mutandis*, *Timichev*, précité, §§ 54-59).

### I. L'obligation positive de mener une enquête effective

4. En ce qui concerne l'obligation incombant à l'État en vertu de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, la majorité souligne que les autorités ont une « obligation particulière de mener une enquête » dans les affaires portant sur des allégations de discrimination raciale (paragraphe 65 de l'arrêt). Néanmoins, elle estime qu'en l'espèce l'État défendeur s'est acquitté de cette obligation (paragraphe 69-76 de l'arrêt). Je ne puis me rallier à cette conclusion, principalement pour les raisons suivantes.

5. Premièrement, la majorité relève qu'une procédure pénale a été ouverte aux fins d'éclaircir les faits et que les policiers ont été entendus ; elle observe en outre que le témoignage écrit des policiers a été pris en compte dans le cadre de la procédure administrative (paragraphe 71 de l'arrêt). Cependant, la procédure pénale et la procédure administrative avaient des objets différents. Ainsi que cela est indiqué dans l'arrêt rendu en l'espèce, la procédure pénale ne concernait pas le caractère supposément discriminatoire du contrôle d'identité (paragraphe 15 de l'arrêt)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le requérant soutient que les contrôles d'identité discriminatoires ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale au regard du droit espagnol. Voir à cet égard le cinquième rapport sur l'Espagne de l'ECRI, adopté le 5 décembre 2017 et publié le 28 février 2018, où il est recommandé aux autorités espagnoles d'ériger en infraction pénale le recours au profilage racial de la part de la police (paragraphe 8 du rapport et recommandation n° 1).

6. Deuxièmement, le requérant a demandé au tribunal administratif central d'entendre K.A., les policiers impliqués dans le contrôle d'identité et l'arrestation en cause, ainsi qu'un expert qui pourrait expliquer le contenu d'un rapport statistique en matière de profilage racial. Or le tribunal administratif central a rejeté toutes ces demandes (paragraphe 26 de l'arrêt). Je note également que les autorités administratives ont considéré que les éventuels enregistrements vidéo ne constitueraient pas un élément de preuve pertinent (paragraphe 23 de l'arrêt). Le requérant a donc été privé d'une possibilité concrète d'étayer sa version des faits.

7. Troisièmement, le tribunal administratif central a jugé que les éléments produits par les parties (à savoir le requérant et la police) étaient « pour l'essentiel contradictoires » et que les documents fournis par la police indiquaient que la demande qui avait été faite au requérant de justifier de son identité n'était constitutive d'aucun abus (paragraphe 27 de l'arrêt). Ce type de contradiction est en réalité présent dans de nombreuses affaires de discrimination portant sur un contrôle d'identité : la déclaration de la personne qui affirme avoir subi une discrimination raciale contredit le témoignage des policiers. Dans ces circonstances, il est de la plus haute importance qu'une enquête effective soit menée. Comme l'a dit la Cour à maintes reprises, pour qu'une enquête puisse passer pour effective, il faut que les institutions et les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes qu'elle vise. Cela suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance concrète (voir, parmi d'autres exemples, *Bouyid c. Belgique* [GC], n° 23380/09, § 118, CEDH 2015). À cet égard, on peut difficilement considérer qu'une enquête indépendante ait été menée en l'espèce.

8. Ainsi, même si l'État jouit d'une marge d'appréciation dans le choix de la manière dont il organise son système pour assurer le respect de la Convention, je ne suis pas véritablement convaincu que les autorités aient pris les mesures raisonnables, au vu des circonstances de l'espèce, pour enquêter sur l'existence d'un éventuel comportement raciste (voir, pour ce qui est des principes, les paragraphes 65-68 de l'arrêt).

## **II. L'obligation positive de mettre en place un cadre juridique adéquat**

9. Je regrette également que la majorité n'évoque pas l'obligation des États contractants d'établir un cadre juridique adéquat offrant des garanties effectives contre l'arbitraire et propre à prévenir la discrimination dans le cadre des contrôles d'identité effectués par des agents de l'État. Il me semble que la Cour aurait dû examiner cette question importante pour vérifier si le système juridique espagnol offre un niveau de protection adéquat.

10. Cette obligation incombant aux États serait totalement en ligne avec le principe de subsidiarité, en vertu duquel ce sont les autorités internes qui



sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis par la Convention.

11. Je note à cet égard que le requérant a expressément soutenu devant les autorités nationales que la loi espagnole sur la protection de la sécurité publique, telle qu'elle était en vigueur au moment des événements, n'offrait pas de garanties adéquates. Il a en particulier affirmé que, entre autres lacunes, la loi ne subordonnait pas la réalisation d'un contrôle d'identité à l'existence d'un motif suffisamment bien fondé, et que cela rendait possibles des comportements arbitraires et discriminatoires (paragraphe 20 de l'arrêt).

12. La Cour a déjà dit dans de nombreuses affaires antérieures que les obligations positives qui pèsent sur les autorités en vertu de la Convention peuvent comporter un devoir d'établir un cadre juridique adapté offrant une protection aux personnes vulnérables (sous l'angle de l'article 2 de la Convention, voir *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, § 89, CEDH 2004-XII ; sous l'angle de l'article 3 de la Convention, voir *Volodina c. Russie*, n° 41261/17, §§ 77 et 85, 9 juillet 2019, et *O'Keeffe c. Irlande* [GC], n° 35810/09, § 148, CEDH 2014 ; sous l'angle de l'article 4 de la Convention, voir *Rantsev c. Chypre et Russie*, n° 25965/04, § 285, CEDH 2010 ; enfin, sous l'angle de l'article 8 de la Convention, voir *Söderman c. Suède* [GC], n° 5786/08, §§ 80 et 89, CEDH 2013, et *F.O. c. Croatie*, n° 29555/13, § 91, 22 avril 2021) ou prévoyant des garanties effectives contre les actes arbitraires de la part d'agents de l'État (*Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], n° 23458/02, § 209, CEDH 2011).

13. En particulier, dans l'arrêt *Giuliani et Gaggio*, concernant le recours à la force et l'usage d'armes à feu par des policiers, la Cour a dit ce qui suit : « Le non-encadrement par des règles et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'État sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme. Cela signifie que les opérations de police doivent être suffisamment encadrées par le droit national, à travers un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force » (*ibidem*, § 249). J'estime que ces considérations sont pertinentes en l'espèce également.

### III. L'obligation négative de ne pas exercer de discrimination

14. Dans les affaires de discrimination, la question de la preuve est cruciale mais aussi particulièrement délicate. Les requérants sont souvent confrontés à des difficultés lorsqu'il s'agit d'apporter la preuve d'un traitement discriminatoire (*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 186, CEDH 2007-IV). Dans d'autres contextes, la Cour a déjà donné différents exemples de commencements de preuve susceptibles de provoquer le transfert de la charge de la preuve à l'État défendeur, notamment les rapports d'organisations non gouvernementales ou d'observateurs internationaux ou les données statistiques émanant des autorités ou

d'institutions universitaires (voir, récemment, *Y et autres c. Bulgarie*, n° 9077/18, § 122, 22 mars 2022).

15. En l'espèce, étant donné que j'estime que l'État défendeur ne s'est pas acquitté de son obligation de mener une enquête effective sur l'existence d'éventuels mobiles racistes, je suis dans l'impossibilité de prendre position quant à la question de savoir si des attitudes racistes ont joué un rôle dans le contrôle de l'identité du requérant par la police et dans l'arrestation de l'intéressé (paragraphe 102 de l'arrêt).