

Le profilage ethnique
dans l'
Union européenne :
omniprésent, inefficace
et discriminatoire

Résumé
et
recommandations

Embargo 26 May 2009 1130 CET

Droits d'auteur © 2009 à l'Open Society Institute. Tous droits réservés.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means without the prior permission of the publisher.

Published by
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.soros.org

For more information contact:
Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.justiceinitiative.org

Sommaire et recommandations

A. Sommaire

Depuis les attentats du 11 septembre aux États-Unis, 32 % des musulmans britanniques déclarent avoir été victimes de discrimination dans les aéroports. Des officiers de police armés de mitraillettes ont conduit des vérifications d'identité sur des personnes âgées de 11 ans dans des mosquées allemandes. Des immigrants marocains ont été traités de “sales Arabes” par la police espagnole. En Allemagne, les données personnelles de 8,3 millions de personnes ont été analysées au cours d'une campagne massive de forage de données qui a ciblé – parmi d'autres caractéristiques – les musulmans et qui n'a pas identifié un seul terroriste.

Ce sont quelques exemples de profilage ethnique exercé par la police en Europe, une pratique commune et persistante, et dont l'usage s'est intensifié au cours des dernières années. Des incidents relevés dans plusieurs pays de l'Union européenne indiquent que la police recourt fréquemment à des généralisations au sujet de l'ethnicité, de la religion, de la race ou de l'origine nationale ou ethnique pour déterminer les cibles de contrôles d'identité, d'arrestations et de fouilles. Les préoccupations actuelles au sujet du terrorisme sous-tendent, en Europe, un intérêt croissant pour le profilage ethnique, que de nombreuses personnes envisagent comme une manière efficace d'identifier les personnes suspectes d'actes de terrorisme.

Il peut être rassurant de croire que la police est en mesure de repérer des terroristes et autres criminels sur la base de généralisations au sujet de l'ethnicité, de la race,

de l'origine nationale ou de la religion. Mais ce n'est pas le cas. Comme le démontre ce rapport, le profilage ethnique effectué par la police en Europe, si omniprésent et abusif qu'il soit, est surtout inefficace et discriminatoire. Fort heureusement, de meilleures solutions sont disponibles.

Définition du profilage ethnique

Le terme “profilage” fait référence à une pratique de la police selon laquelle une série de caractéristiques définies est utilisée en vue d'appréhender un individu qui aurait commis une infraction (profilage criminel) ou afin d'identifier des personnes susceptibles de s'adonner à une activité criminelle (profilage de comportement). Le profilage criminel et le profilage de comportement sont largement acceptés et constituent des outils légaux de maintien de l'ordre: ils sont conçus pour permettre d'allouer les ressources des forces de l'ordre de la façon la plus efficace possible. Tant que les profils utilisés par la police sont fondés sur des informations spécifiques au sujet d'un individu ou sur des facteurs qui sont objectifs et statistiquement éprouvés comme étant des indicateurs significatifs d'activité criminelle, le profilage demeure légal.

Le terme “profilage ethnique” décrit l'utilisation par les forces de maintien de l'ordre de généralisations fondées sur l'ethnicité, la race, la religion ou l'origine ethnique –plutôt que sur des preuves objectives ou un comportement individuel– pour fonder leurs décisions de lancer des opérations de maintien de l'ordre et/ou de mener une enquête sur des personnes qui ont été ou pourraient être impliqués dans une activité criminelle. Le profilage ethnique se manifeste surtout à travers les choix qu'opèrent les officiers de police lorsqu'ils sélectionnent les personnes à contrôler, à questionner, à fouiller et parfois à arrêter. Le profilage ethnique peut provenir du comportement raciste des officiers de police ou des préjugés institutionnalisés qui imprègnent de nombreux services de police.

Le profilage ethnique entraîne une multitude de conséquences fâcheuses, qui incluent de contrôler, de fouiller et même d'arrêter des personnes innocentes ; de ne pas repérer les criminels dont le profil ne correspond pas à la description établie ; de fragiliser l'état de droit ainsi que la perception que le public a de la police ; de stigmatiser des communautés entières ; d'aliéner des personnes qui pourraient collaborer avec la police en vue de réduire la criminalité et de prévenir des actes terroristes.

Le profilage ethnique a des effets profonds – et s'est développé depuis le 11 septembre

Le profilage ethnique n'est pas apparu *ex nihilo* en réponse au terrorisme après le 11 septembre. Il a été clairement établi qu'à travers toute l'Europe, la police a toujours pratiqué le profilage ethnique des communautés immigrées et des minorités ethniques. Bien que l'on manque d'informations quantitatives sur le maintien de l'ordre en relation avec

l'ethnicité dans la plupart des pays européens, les données existantes suggèrent que le profilage ethnique est largement répandu.

Depuis les attentats du 11 septembre, on note un surcroît d'intérêt pour le profilage ethnique, et le recours à cette pratique s'est fortement intensifié. Même si le public européen tend à condamner les cas d'abus les plus scandaleux (tels que la séquestration et la torture) associés à la "guerre contre le terrorisme", nombreux sont ceux qui considèrent le profilage des musulmans comme une nécessité. Si l'on suit leur argument, puisque ce sont de jeunes hommes musulmans qui se sont attaqués aux tours jumelles du World Trade Center à New York, qui ont fait sauter des bombes à la gare d'Atocha à Madrid et dans le métro de Londres, l'attention de la police devrait se fixer sur ce profil. Lorsque les enjeux sont aussi importants, le profilage ethnique peut sembler être une technique intelligente de maintien de l'ordre.

Les agences de police européennes semblent partager cette opinion. Au Royaume-Uni (le seul pays membre de l'Union européenne à collecter systématiquement des données ethniques sur les pratiques de la police), les données montrent une augmentation importante du nombre des arrestations et des fouilles de Britanniques d'origine asiatique, à la suite des attentats terroristes : le nombre d'arrestations et de contrôles de personnes d'origine asiatique effectués dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a triplé après les attentats du 11 septembre, pour être encore multiplié par cinq à la suite des attentats à la bombe dans le métro londonien en 2005.¹ En Allemagne, la police a employé des mesures préventives afin de conduire des contrôles d'identité en masse à l'extérieur des grandes mosquées. En France et en Italie, les descentes de police sur des maisons privées, des entreprises et des mosquées – en l'absence souvent de toute justification factuelle – ont ciblé les musulmans, surtout ceux que l'on considère comme pratiquants. De nombreuses études effectuées depuis 2001 ont mis en évidence "une perception croissante parmi les leaders et les communautés musulmanes à travers l'Europe que ceux-ci sont arrêtés, questionnés et fouillés non pas en fonction de preuves et de soupçon raisonnable, mais du fait qu'ils ont 'l'air musulman.'"²

Depuis 2001, la fréquence du profilage ethnique en Europe a tour à tour augmenté, puis décliné dans le sillage direct d'actes criminels marquants. La pratique du profilage ethnique a ainsi connu des pics très élevés immédiatement après les attentats terroristes, puis décliné. Un certain nombre de pratiques de profilage ethnique décrites dans ce rapport sont moins courantes, au milieu de l'année 2009, qu'elles ne l'étaient immédiatement après les attentats à la bombe de Madrid le 11 mars 2004 et de Londres le 7 juillet 2005. En particulier, les formes les plus flagrantes de profilage ethnique, telles que le forage étendu de données, les rafles policières à grande échelle et les contrôles d'identité massifs près des lieux de culte se sont dorénavant plus rares.

Le déclin apparent des formes les plus inacceptables du profilage ethnique souligne que, trop fréquemment, cette pratique est plus un outil de relations publiques qu'une réponse réellement élaborée à la délinquance et au terrorisme. À cet égard, le profilage ethnique est le reflet d'une réalité politique mouvante. Bien que l'intérêt du public ait beaucoup baissé depuis l'été 2006, un nouvel attentat inciterait sans aucun doute les autorités politiques ainsi que les agences de sécurité à réactiver le ciblage explicite et public des musulmans.

Le profilage ethnique est une forme de discrimination

Le profilage ethnique, bien que très courant, relève de la discrimination et viole ainsi les normes fondamentales des droits de l'homme. En se fondant sur des stéréotypes ethniques, raciaux ou religieux, le profilage ethnique contrevient à l'un des principes les plus sacrés du droit, qui veut que chaque personne soit considérée individuellement, et non en tant que membre d'un groupe. Lorsque l'on se sert de l'apparence physique comme d'un marqueur de la propension à la criminalité, le profilage ethnique fait chanceler la présomption d'innocence. Sauf dans les cas où l'utilisation par la police de l'ethnicité, de la race ou de la religion serait limitée à des caractéristiques contenues dans des descriptions individuelles de suspects, ou bien serait fondée sur des renseignements concrets, fiables et récents, limités et déterminés dans le temps et dans l'espace, le profilage ethnique constitue une violation de la législation européenne et internationale, qui, pour d'importantes raisons tant historiques que de pure logique, a placé de strictes limites aux distinctions fondées sur l'ethnicité, la race, l'origine nationale et la religion.

La Convention Européenne sur les Droits de l'Homme interdit la discrimination et garantit la libre et entière jouissance des droits dans le cadre, entre autres, de l'administration de la justice. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a déclaré clairement que le profilage ethnique, comme toute autre différence de traitement fondée "exclusivement ou en grande part sur l'origine ethnique d'un individu" est illicite par définition. La Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (ECRI) a maintes fois renouvelé ses préoccupations au sujet du profilage ethnique tel qu'il est mis en oeuvre dans un grand nombre de pays membres de l'UE. Ainsi, l'ECRI a spécifiquement abordé le problème du profilage ethnique pratiqué par la police, même dans le contexte de mesures anti-terroristes. La *Recommandation de police générale numéro huit sur la lutte contre le racisme dans le cadre de la lutte anti-terroriste* (2004) incite les gouvernements à "prêter une attention particulière...aux contrôles menés par les agents du maintien de l'ordre à l'intérieur des pays et par le personnel posté aux frontières."³ Cependant, malgré le poids écrasant de la jurisprudence européenne et des instances

juridiques, le profilage ethnique n'a pas été jusqu'à présent expressément banni par l'Union européenne ni par aucun gouvernement européen en particulier.

La législation européenne portant sur le profilage ethnique est une mosaïque imparfaite où les dispositions de protection voisinent avec de larges lacunes. L'Article 29 du Traité de l'Union européenne déclare que l'objectif de l'Union sera d' "assurer aux citoyens un haut niveau de sécurité à l'intérieur d'une zone de liberté, de sécurité et de justice en développant une action commune parmi les États membres dans les domaines de la coopération policière et juridique dans les affaires criminelles, en prévenant et en combattant le racisme et la xénophobie." Bien que certains suggèrent que les termes "biens et services" mentionnés dans la Directive sur l'égalité raciale de l'UE devraient être compris de manière à inclure le maintien de l'ordre au sein des États membres, la plupart des autorités européennes font valoir que, selon les traités régionaux actuels, la compétence de l'UE est limitée aux questions concernant la coopération des services de police entre les divers États membres, et ne s'étend pas aux pratiques de maintien de l'ordre sur un territoire national. Sur cette base, un nombre croissant d'accords opérationnels ont été conçus afin de faciliter la coopération dans le cadre du maintien de l'ordre ainsi qu'un accès automatisé à des informations de police entre les États membres dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les actes criminels graves.⁴ De plus, l'UE est en train de construire, à un rythme soutenu, d'importantes bases de données pour le contrôle de l'immigration et le contrôle des frontières et voudrait permettre aux forces de police un accès à ces ressources afin de contribuer à la lutte contre le terrorisme et le crime.⁵

La capacité et la coopération opérationnelles se développent à un rythme qui dépasse de très loin le développement des normes régionales de responsabilité et des mécanismes de surveillance. Il est troublant de penser que l'UE peut légiférer dans le domaine des initiatives concernées mais se déclare incompétente en matière de contrôle des protections contre la discrimination. Il est encore plus troublant de voir s'ajouter à l'équation les normes inadéquates des États en ce qui concerne la protection des données dans le cadre de la coopération policière. La *Décision-cadre sur la protection des données personnelles dans le contexte de la coopération pour le maintien de l'ordre* a ainsi été critiquée du fait qu'elle semblait établir des normes moins sévères que celles déterminées dans la Directive européenne sur la protection des données de 2005. Il s'agit là d'une évolution préoccupante qui peut et devrait être combattue par la mise en place d'une norme régionale qui définirait clairement le profilage ethnique et qui établirait les protections minimales afin de renforcer – au lieu de l'éroder – la législation actuelle de l'Union européenne sur la non-discrimination et la protection des données.

Le profilage ethnique est inefficace

Il n'existe aucune preuve que le profilage ethnique puisse prévenir les actes criminels ou les actes de terrorisme. Des études indépendantes menées au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Suède et aux Pays-Bas ont toutes conclu que le profilage ethnique était inefficace.⁶ Les contrôles et les fouilles menés dans le cadre de la lutte anti-terroriste en Europe ont conduit à peu de mises en accusation pour des infractions liées à des actes terroristes, et aucune inculpation à ce jour.

A vrai dire, le profilage réduit en fait la sécurité, car il oriente les ressources de la police vers de fausses pistes, et lui aliène certaines personnes dont la coopération aurait été nécessaire pour repérer efficacement des actes criminels. Lorsque des officiers de police pratiquent le profilage ethnique, ils contribuent, volontairement ou non, à entretenir un sentiment croissant de marginalisation des communautés minoritaires et immigrées. Le profilage ethnique stigmatise des groupes raciaux, ethniques ou religieux entiers et les désigne comme étant plus susceptibles de commettre des actes criminels: il signale ainsi à la société dans son ensemble que tous les membres de ce groupe représentent une menace. Si la police et les agences gouvernementales du maintien de l'ordre recourent à l'ethnicité pour déterminer qui est un terroriste ou un criminel, pourquoi les commerçants locaux, les propriétaires de restaurants ou les hôtesses de l'air ne devraient-ils pas en faire de même?

De nombreux professionnels de la police sont conscients de ces dangers. Un officier de police britannique haut placé a récemment averti qu' "il existait un véritable risque de criminaliser les minorités" en leur accolant "l'étiquette de la lutte contre le terrorisme... La conséquence de ces mesures pourrait être que, au moment même où nous aurions besoin de la confiance et de la coopération de ces communautés, celles-ci peuvent choisir de se replier sur elles-mêmes. "⁷

Les travaux de recherche approfondis, de même que les résultats mentionnés dans ce rapport, indiquent que non seulement le profilage ethnique n'améliore pas l'efficacité de la police, mais que cette pratique la réduit probablement, à la fois dans le cadre des opérations de lutte contre le terrorisme et dans celui de la lutte contre la criminalité ordinaire. De nombreuses études sur le maintien de l'ordre montrent que lorsque la police opère sur la base de jugements personnels subjectifs – c'est-à-dire, avec un haut niveau de pouvoir discrétionnaire – les officiers de police s'appuient davantage sur des stéréotypes et portent une attention disproportionnée aux minorités, ce qui réduit leur efficacité. L'Europe étant confrontée aujourd'hui à une vague de criminalité et de menaces terroristes, il est crucial que les ressources de la police soient employées de la manière la plus efficace possible.

Il est également important de signaler que lorsque la police traite un groupe entier de personnes comme des suspects potentiels, des individus dangereux qui ne

correspondent pas au profil peuvent plus facilement lui échapper. Avant les attentats londoniens du 7 juillet 2005, le leader des poseurs de bombes “avait retenu l’attention des services de renseignement en raison de son association avec d’autres individus, dont on soupçonnait la complicité dans un projet d’attentat terroriste à la bombe. Mais il n’avait pas été poursuivi parce qu’un nombre insuffisant de cases avait été cochées dans le profil-type du suspect d’acte de terrorisme datant d’avant juillet.”⁸ En fait, le profilage ethnique constitue en fait, pour les organisations terroristes, un encouragement direct à recruter des individus qui ne correspondent pas au profil.

Les méthodes préférables au profilage ethnique

Non seulement le profilage ethnique est illégal et contre-productif, mais nous avons à disposition de bien meilleures méthodes pour lutter contre la délinquance et le terrorisme. A la fin des années 1990, la réforme du Service des Douanes des États-Unis (qui procède à la fouille des voyageurs aux frontières américaines pour détecter des articles de contrebande) a montré que le profilage fondé sur le comportement des individus est plus efficace que le profilage fondé sur la race ou sur l’ethnicité. En 1999, date à laquelle le Service des Douanes a abandonné un profilage fondé sur l’ethnicité pour se concentrer en revanche sur le comportement, sa productivité et son efficacité ont radicalement augmenté. Le nombre des fouilles est passé de 10 733 au cours du premier trimestre de 1999 (avant la réforme) à 2 814 fouilles au cours du premier trimestre de 2000 (après la réforme), mais le pourcentage de fouilles qui ont généré des prises d’objets de contrebande a bondi de 3,5 % à près de 11 %.⁹

En 2007–2008, un projet-pilote entrepris par le Projet de justice pour une société ouverte en collaboration avec les forces de police municipale en Espagne a réduit de la même manière le taux disproportionné de contrôles de police effectués à l’encontre des membres de minorités ethniques, tout en augmentant l’efficacité de la police. À Fuenlabrada, en Espagne, la police a obtenu des résultats impressionnants en abandonnant le profilage ethnique et en adoptant de nouvelles méthodes qui mettent l’accent sur l’usage des données et sur une plus grande communication et coopération avec les communautés et des représentants de minorités ethniques. Sur une période de quatre mois, le nombre de contrôles mensuels a chuté de 958 à 396, mais le pourcentage de contrôles avec saisie (c’est-à-dire de contrôles ayant conduit à la détection d’un acte criminel ou d’une infraction) est passé de 6 % à 28 %.¹⁰

La collaboration entre la police et les communautés de minorités ethniques est l’un des éléments-clé du succès rencontré à Fuenlabrada: c’est un des facteurs incontournables d’une bonne administration de la police, mais qui souvent négligé par les défenseurs du profilage ethnique. Comme l’ont relevé des experts proéminents dans le

domaine du contre-terrorisme, le “développement de liens de confiance solides avec les communautés au sein desquelles les terroristes sont le plus susceptibles de se mêler et de chercher refuge” est l’une des composantes principales d’une politique anti-terroriste efficace.¹¹ Il est possible d’y parvenir, mais uniquement si ces communautés ne sont pas aliénées par des politiques fondées sur l’appartenance ethnique.

La menace de la violence terroriste, tout comme la réalité quotidienne de la criminalité de droit commun, est véritable et doit être traitée. Le défi à relever est d’aborder cette menace d’une manière qui améliore, au lieu de les miner, à la fois la sécurité et les droits individuels. Le profilage ethnique frappe au cœur du contrat social liant les institutions de maintien de l’ordre et les communautés qu’elles desservent. Cette pratique gaspille les ressources de la police, est discriminatoire à l’encontre de groupes entiers d’individus et nuit à la sécurité de tous. Heureusement, d’autres méthodes existent, et en finir avec le profilage ethnique tel qu’il est pratiqué par la police ne signifie pas qu’il faille se réduire à l’impuissance ; au contraire, il s’agit plutôt de modifier les pratiques de la police pour en augmenter l’efficacité. De nouvelles pratiques peuvent contribuer à un meilleur emploi des ressources au sein des forces de maintien de l’ordre, sur la base de renseignements et non de préjugés.

Il n’est jamais facile d’abandonner de vieilles pratiques pour en adopter de nouvelles. Mais tant que le profilage ethnique ne sera pas reconnu comme un problème, expressément condamné par la législation et combattu dans la pratique, les dommages qu’il entraîne continueront de s’aggraver. Dans une Europe menacée par le terrorisme et gagnée par une xénophobie croissante, il est essentiel que ceux qui sont chargés de l’application de la loi puissent mener à bien leur tâche avec une efficacité maximale et dans le respect du principe fondamental d’une administration équitable de la justice pour tous les habitants des pays membres de l’UE.

B. Recommandations

Aux autorités européennes :

- *Condamnez le profilage au niveau européen.* L’Union européenne devrait adopter une Décision-cadre¹² définissant le profilage ethnique. Celle-ci devrait énoncer clairement que cette pratique est illégale, et proposer des mécanismes de protection contre l’usage de cette méthode. Le profilage ethnique devrait être décrit comme l’usage par les forces de maintien de l’ordre de généralisations fondées sur l’ethnicité, la race, la religion ou l’origine ethnique, plutôt que sur des preuves

objectives ou un comportement individuel, comme fondement de décisions visant à lancer des opérations de maintien de l'ordre et/ou à mener une enquête sur quiconque a été ou pourrait être impliqué dans une activité criminelle.

- *Assurez-vous que le forage de données ne soit pas fondé sur le profilage ethnique.* Le forage de données, c'est-à-dire le procédé consistant à extraire des caractéristiques ou des tendances à partir de grandes quantités d'informations, repose de plus en plus sur le profilage ethnique. La Commission et le Conseil de l'Union européenne devraient établir des directives pour les autorités nationales en matière de mécanismes de protection contre le profilage ethnique au cours des opérations de forage de données. Les directives devraient renforcer la norme établie par les instruments pertinents de protection de données du Conseil de l'Europe, qui interdit la collecte ou l'usage par les forces de police des données personnelles sur la base exclusive de l'appartenance à origine ethnique ou à une croyance religieuse particulière, sauf si cela est "absolument nécessaire aux fins d'une enquête particulière."¹³ Entre autres mécanismes de protection, les directives doivent indiquer clairement que le traitement intrusif de données personnelles délicates est autorisé uniquement lorsque cela est nécessaire, par exemple lorsque : a) de telles données sont contenues dans la description individuelle des suspects ou b) celles-ci sont fondées sur des renseignements limités dans le temps, concrets et fiables, spécifiques à un lieu, une période de temps et une infraction ou un profil d'infraction. Le forage de données devrait être limité à une recherche spécifique, et l'accès autorisé au cas par cas.
- *Encouragez la collecte de statistiques sur l'ethnicité en relation avec les pratiques de maintien de l'ordre.* Le Groupe de travail pour la protection des personnes en ce qui concerne le traitement des Données personnelles (Article 29 du Groupe de travail) devrait émettre une opinion ayant valeur de recommandation pour les États membres et déclarant sans équivoque que la collecte de données statistiques anonymes sur l'ethnicité et le maintien de l'ordre s'inscrit dans les normes européennes de protection des données. Lorsqu'elles sont employées correctement et qu'elles sont accompagnées des mécanismes de protection appropriés, les données sur l'ethnicité sont essentielles pour détecter, surveiller et combattre les pratiques de profilage ethnique.
- *Financez la collaboration entre la police et les communautés représentant les minorités ethniques.* La Commission Européenne devrait apporter un soutien financier aux projets pilotes, à la recherche, ainsi qu'à la promotion et la dissémination des

meilleures pratiques pour combattre le profilage ethnique et améliorer l'efficacité des services de maintien de l'ordre. Un tel travail peut être mené par les autorités nationales et locales de maintien de l'ordre, la société civile, les établissements universitaires ainsi que les entités régionales européennes, telles que l'Agence pour la protection des droits fondamentaux. Les projets de collaboration entre les forces de police et les groupes issus de la société civile, en particulier ceux qui représentent les communautés et minorités ethniques, se sont révélés particulièrement précieux pour réduire le recours au profilage ethnique tout en augmentant l'efficacité de la police.

- *Perfectionnez la politique de lutte contre la radicalisation au sein de l'UE.* Pour lutter contre la radicalisation, l'Union européenne devrait continuer à explorer les causes profondes de la radicalisation violente, qui comprennent la discrimination, l'exclusion et le racisme ; empêcher les catégorisations fondées sur les stéréotypes ethniques, raciaux ou religieux ; éviter d'assimiler des pratiques religieuses conservatrices non violentes aux processus de radicalisation violente, et encourager les États membres à appliquer des politiques similaires.

Aux autorités nationales élues et aux corps législatifs :

- *Modifiez la législation nationale afin d'y intégrer une interdiction explicite du profilage ethnique.* Dans la plupart des états membres de l'UE, la législation contre les discriminations doit être amendée de façon à manifester clairement que le profilage ethnique est illégal. En outre, tant la législation que les directives opérationnelles destinées aux services de police devraient interdire expressément le recours au profilage ethnique et établir clairement des circonstances limitées dans lesquelles des facteurs personnels délicats, tels que l'ethnicité et la religion, peuvent toutefois être utilisés dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, y compris dans le cadre d'un forage de données : à savoir, lorsqu'il s'agit de la description spécifique d'un suspect ou que l'on dispose de renseignements clairs et fiables.
- *Imposez une obligation de soupçon raisonnable pour les contrôles de police.* Les législations nationales ainsi que les directives de police devraient indiquer des normes claires et précises pour encadrer les contrôles, les vérifications d'identité ainsi que les fouilles, et les limiter aux cas où un soupçon raisonnable existe. L'application de cette norme juridique devrait être soutenue par un encadrement et une formation spécifiques des policiers, qui leur interdirait l'usage de l'ethnicité comme critère pour effectuer des contrôles d'identité ou des fouilles.

- *Condamnez publiquement la discrimination et le profilage ethnique.* Affirmez d'une façon claire que le profilage ethnique n'est pas une méthode efficace dans la lutte contre le terrorisme ou la criminalité en général et que, en termes de politique, cette technique ne sera pas tolérée.
- *Rassemblez des données sur le maintien de l'ordre en relation avec l'ethnicité.* Établissez un système de collecte de données doté des mécanismes de protection suffisants pour satisfaire les normes européennes de protection des données. Les données statistiques sur le maintien de l'ordre et l'ethnicité permettent de déterminer si, où et pourquoi le profilage ethnique se produit, et d'encadrer les mesures qui s'y rapportent. La détection et la surveillance de la pratique des profils ethniques requièrent des statistiques ethniques non distinctives (par opposition aux données ethniques identifiant un ou des individus en particulier) qui permettent la comparaison des expériences de groupes minoritaires et de groupes majoritaires dans leurs interactions avec les services de police. Partout où l'on pratique couramment le profilage ethnique, menez en place une évaluation exhaustive de la politique et des pratiques afin de déterminer les facteurs qui encouragent ou permettent un tel profilage, et de les rectifier.
- *Mettez en place des mécanismes de surveillance clairs et lisibles.* Partout où les mécanismes de surveillance n'existent pas encore, mettez en place une veille juridique et d'autres mécanismes de surveillance (tels qu'un contrôle parlementaire) pour évaluer la qualité des preuves sur lesquelles s'appuient les mesures anti-terroristes ou les mesures prises dans le cadre d'une enquête, telles que les rafles policières, la surveillance et la prise en filature, les arrestations. Confiez aux autorités de contrôle la mission de s'assurer que les mesures de maintien de l'ordre qu'ils examinent satisfont aux conditions de nécessité et de proportionnalité, et qu'elles sont entièrement conformes aux normes européennes contre la discrimination.
- *Mettez en place des mécanismes de traitement des plaintes accessibles à tous.* Assurez-vous que les civils disposent d'informations et ont accès à des mécanismes de soumission des plaintes, de façon à permettre la conduite d'enquêtes sur les allégations de profilage ethnique, en examinant les plaintes individuelles et en analysant les caractéristiques récurrentes des plaintes. Des mécanismes de responsabilité efficaces et indépendants sont essentiels dans tous les domaines de la sécurité et du maintien de l'ordre, y compris pour les agences de renseignements et d'opérations anti-terroristes.

- *Faites la promotion de rapports harmonieux entre la police et les communautés de minorités ethniques.* Lancez des politiques pour encadrer les programmes de collaboration de la police avec les communautés de minorités ethniques et religieuses de façon à accroître la confiance et la compréhension mutuelle.
- *Évitez toutes déclarations qui feraient l'amalgame entre l'ethnicité, l'origine nationale, la race ou la religion et le terrorisme ou la délinquance.* Les informations fournies à la presse au sujet des actions de police ne devraient se référer à l'ethnicité des personnes impliquées que lorsque celle-ci est directement pertinente et nécessaire à la protection de l'intérêt général.
- *Améliorez les outils juridiques et institutionnels pour lutter contre les infractions liées à l'incitation à la haine, à l'intolérance religieuse et au racisme.* Développez une définition claire des infractions provoquées par l'intolérance, un système accessible aux membres de groupes minoritaires et qui leur permette de signaler des infractions liées à l'intolérance, une procédure d'enquête spécifique pour traiter les crimes liés à l'intolérance envers ces minorités et une capacité de réponse rapide dans les cas d'infractions graves liées à l'intolérance.

Aux administrateurs des services de police :

- *Évaluez l'impact des services de maintien de l'ordre.* Mettez en oeuvre des mesures en vue d'évaluer toutes les mesures de répression de la criminalité et de lutte contre le terrorisme, de façon à déterminer leur efficacité en termes de maintien de l'ordre ainsi que leur impact sur les communautés locales. Ces évaluations devraient tenir compte aussi bien des résultats quantitatifs que des données qualitatives, telles que la satisfaction du public et l'état des rapports entre la police et les communautés.
- *Surveillez et supervisez l'usage des pouvoirs discrétionnaires, tels que les contrôles d'identité et les fouilles.* Mettez en place des systèmes de surveillance de la quantité et de la nature (qualité) des interactions entre les officiers de police et le public, qui serviront dans la conduite des discussions avec les autorités locales et les résidents, et permettront d'évaluer la formation et la performance de la police.
- *Mettez en œuvre des stratégies ayant fait leurs preuves en matière de réduction du profilage ethnique.* Il est possible de lutter contre le profilage ethnique en réduisant les pouvoirs discrétionnaires des officiers dans la sélection des individus qui seront

arrêtés pour contrôle. Ceci peut être accompli en intensifiant la supervision des officiers de patrouille et l'examen des contrôles et des résultats générés, et en recourant plus fréquemment aux renseignements et aux facteurs liés au comportement pour cibler l'usage des pouvoirs de contrôle.

- *Fournissez des directives opérationnelles claires et détaillées ainsi qu'une formation destinée à l'ensemble des officiers de police sur la manière correcte d'effectuer des contrôles d'identité, d'arrêter des individus et de les fouiller.* Cette formation devrait être pragmatique, lutter contre le profilage ethnique et inclure les administrateurs, et, si possible, impliquer des membres de communautés de minorités ethniques dès sa conception et tout au long de sa mise en oeuvre.
- *Fondez toutes les mesures anti-terrorisme—y compris les rafles, la surveillance et les arrestations—sur des preuves factuelles plutôt que sur des stéréotypes religieux ou ethniques.* Au cours des interrogatoires de personnes suspectées d'actes de terrorisme, se concentrer sur les preuves matérielles de leur implication dans les actes criminels visés par l'enquête et non sur leurs croyances ou leurs pratiques religieuses. Assurez-vous que toutes les opérations de maintien de l'ordre et de lutte contre le terrorisme respectent les pratiques religieuses et culturelles ainsi que les objets et les lieux de culte.
- *Exigez que tous les membres du public soient traités avec respect dans leurs interactions avec les forces de l'ordre.* Établissez des normes explicites sur l'égalité de traitement de tous dans les codes d'éthique de la police, qui comprennent l'obligation pour les officiers d'expliquer la raison pour laquelle ils effectuent un contrôle d'identité, arrêtent ou fouillent un individu; établissez des sanctions claires en cas d'infraction.
- *Programmez régulièrement des rencontres entre la police et les membres de la communauté.* Engagez plus fortement la responsabilité des officiers vis-à-vis des communautés dont ils assurent la sécurité en organisant des réunions entre la police et les membres de la communauté, en particulier des représentants de minorités ethniques ou de populations défavorisées. Prenez au sérieux les préoccupations de la communauté et répondez-y directement ou transmettez-les aux autorités ou services compétentes.
- *Soyez transparent.* Fournissez aux communautés et aux minorités ethniques et religieuses qui sont affectées des informations sur les indices et les commencements de preuve qui justifient les mesures de prévention de la criminalité et de

lutte contre le terrorisme, de façon à dissiper la perception d'un ciblage discriminatoire, sans toutefois mettre en péril le caractère nécessairement secret des enquêtes et tout en respectant la vie privée des personnes ainsi que les procédures judiciaires.

- *Mettez en place des politiques de recrutement d'officiers et de personnel de police issus de minorités ethniques et religieuses.* Idéalement, les services de police devraient ressembler aux communautés qu'ils servent. Au minimum, tous les officiers de police devraient avoir une compréhension claire des diverses communautés dans lesquelles ils travaillent.

À la société civile :

- *Contribuez au mouvement de prise de distance par rapport au profilage ethnique.* Faites progresser les connaissances et encouragez les bonnes pratiques par des travaux de recherche, par une activité de veille, en dénonçant le profilage ethnique et en informant au sujet des opérations de maintien de l'ordre parmi les communautés et minorités ethniques ou religieuses.
- *Conduisez des campagnes d'éducation du public portant sur les droits et les responsabilités dans le cadre des relations entre la police et la communauté au sens large.* De même que la police peut avoir besoin d'entrer en contact avec les communautés ethniques et religieuses, celles-ci peuvent également avoir besoin de formation et d'encadrement pour mieux comprendre la loi, le fonctionnement de la police et les pouvoirs dont elle dispose, ainsi que les droits et les responsabilités des membres de la communauté.
- *Participez et contribuez aux efforts de collaboration entre la police et la communauté ainsi qu'aux campagnes de maintien de l'ordre dans la communauté.* Encouragez les minorités locales à s'organiser, à développer leurs capacités et à participer au dialogue en vue de renforcer le partenariat avec la police.

Notes

1. Arun Kundnani : *Analysis : the war on terror leads to racial profiling*, (Londres : Institute for Race Relations ; IRR News, 7 juillet 2004). Vickram Dodd : “ Surge in stop and search of Asian people after July 7 ”, *The Guardian*, 24 décembre 2005.
2. Islamic Institute for Human Rights, *Country Profile : The Conditions of Muslims in France, Monitoring Minority Protection in EU Member States : Overview*, (New York : Open Society Institute, 2004), 53, sur : <http://www.eumap.org/>.
3. ECRI : *General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism while Fighting Terrorism*, 17 mars 2004, p. 11, disponible sur le site [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexter/working_documents/2004/ECRI%20\(2004\)%2026%20recom mendation_N%25Bo_8_eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexter/working_documents/2004/ECRI%20(2004)%2026%20recom mendation_N%25Bo_8_eng.pdf).
4. Par exemple, le mandat d'arrêt de l'UE et l'échange de données conformément au Traité de Prüm (Schengen III) 2002/584/JHA : Décision-cadre du Conseil daté du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen et les procédures de transfert entre États membres. Voir également la Convention conclue entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-duché du Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche sur le renforcement de la coopération transfrontalière, particulièrement dans le cadre de la lutte anti-terroriste, la criminalité transfrontalière, l'immigration illégale, Prüm (Allemagne), 27 mai 2005, Secrétariat du Conseil, Bruxelles, 7 juillet 2005, 10900/05. Le principe de la disponibilité des informations en vue de la coopération pour le maintien de l'ordre selon le Programme de La Haye de 2004 à 2009 dans le domaine de la Liberté, la Sécurité et la Justice procède de la même tendance, particulièrement en raison de la défense du « principe de disponibilité » des informations pour la coopération policière. Cette tendance est maintenue par le traité successeur, le Programme de Stockholm de 2009 à 2014.

5. Examiné en détail au Chapitre IV de ce rapport.
6. David Harris : “ Confronting Ethnic Profiling in the United States” , dans *Justice Initiatives : Ethnic Profiling by Police In Europe*, (New York : Projet de justice pour une société ouverte, juin 2005). Bernard Harcourt : “ Rethinking Racial Profiling : A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally,” *The University of Chicago Law Review*, Vol 71, N° 4, Automne 2004. E.J. van der Torre et H.B. Ferwerda : *Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities* , (La Haye : Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005). Claes Lernestedt, Christian Diesen, Tove Pettersson et Toren Lindholm : “ Equal before the Law : Nature or Culture,” dans *The Blue and Yellow Glasshouse : structural discrimination in Sweden* », Rapports officiels du gouvernement suédois 2005 : 56. Paul Quinton, N. Bland, et autres, *Police Stops, Decision-Making and Practice* (Londres : Home Office, 2000).
7. Le Commissaire adjoint du Service de la Police Métropolitaine de Londres, Tariq Ghaffur, cité dans Andrew Blick, Toufyal Choudhury, et Stuart Weir : *The Rules of the Game : Terrorism, Community and Human Rights, Democratic Audit* , (Centre des Droits de l’Homme, University of Essex, Joseph Rowntree Reform Trust, 2006), 34.
8. “Detectives draw up new brief in hunt for radicals , ” *The Times*, 28 décembre 2005. La Commission sur les renseignements et la sécurité du Parlement du Royaume-Uni, dans un rapport intitulé *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005* , présenté au Parlement en mai 2006, tout en ne mentionnant pas l’utilisation d’un profil spécifique, indique clairement que deux des auteurs des attentats, Siddique Khan et Shazad Tanweer, étaient connus des services de sécurité dans le cadre d’une autre enquête, mais n’étaient pas considérés comme une priorité pour les services d’enquête judiciaire.
9. Services américains des douanes : *Personal Searches of Air Passengers Results : Positive and Negative, Fiscal Year 1998* , (Washington : Services des douanes des États-Unis, 1998). Commissaire du Service des douanes des États-Unis, Raymond Kelly : “Discours au Club national de la presse” (17 mars 2000), disponible sur le site http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/archives/2000/mar172000.xml
10. Projet de justice pour une société ouverte : *Addressing Ethnic Profiling by Police : A Report on the Strategies for Effective Stop and Search (STEPSS) Project* , (New York : Projet de justice pour une société ouverte, 2009), 30-31.
11. Bruce Hoffman : *Inside Terrorism* ,(New York : Columbia University Press, édition 2006), 169.
12. Fondé sur les articles 29, 30, 31 et 34(2)(b) du Traité sur l’Union européenne.
13. Principe 2.4, Principes de base, Appendice à la Recommandation (87) 15 adressée par le Comité interministériel aux États membres du Conseil de l’Europe, régulant l’usage des données personnelles dans le secteur de la police, adoptée par le Comité interministériel le 17 septembre 1987. Selon au moins une interprétation, l’action législative la plus récente de l’Union européenne dans ce domaine ne satisferait pas aux exigences du Conseil de l’Europe en la matière. Par exemple, la Décision-cadre 2008/977/JHA datée du 27 novembre 2008 sur la protection des données

personnelles traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière criminelle, accorde sans aucun doute davantage de marge de manœuvre aux autorités pour le traitement des données personnelles – y compris les données concernant la race, l'origine ethnique ou la religion –, aux fins de la prévention des infractions en général, sans que cela ait besoin de se rapporter à un enquête particulière. L'article 6 de la Décision-cadre stipule ce qui suit : "Le traitement des données personnelles révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les croyances religieuses ou philosophiques ou l'affiliation à un syndicat, ainsi que le traitement des données portant sur la santé ou la vie sexuelle seront autorisés uniquement en cas de stricte nécessité et lorsque la législation nationale assure des mécanismes de protection appropriés."

OPEN SOCIETY

JUSTICE INITIATIVE

Le Projet de justice pour une société ouverte, programme opérationnel de l'Institut Société Ouverte (ISO), préconise une réforme juridique fondée sur les droits, et s'attache à renforcer les connaissances et les capacités juridiques dans le monde entier. Le Projet justice a pour objet des activités de réforme juridique fondées sur la protection des droits de l'homme, et s'efforce de développer les capacités juridiques des sociétés ouvertes. L'approche du Projet de justice combine d'une part une pratique empirique du droit, à travers l'assistance juridique et technique ou la recommandation de politiques juridiques, et d'autre part une dissémination des connaissances visant à obtenir des avancées dans les secteurs qui l'intéressent particulièrement : la lutte contre la corruption, l'égalité et la citoyenneté, la liberté d'information et d'expression, la justice internationale, la justice pénale nationale. Ses bureaux sont situés à Abuja, Budapest, Londres, New York et Washington D.C.

Le Projet justice est administré par un Conseil composé des membres suivants : Aryeh Neier (Président), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Anthony Lester QC, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Diane Orentlicher, Wiktor Osiatyński, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, Abdul Tejan-Cole et l'Honorable Patricia M. Wald.

Le personnel comprend : James A. Goldston, directeur exécutif ; Robert O. Varenik, directeur des programmes ; Zaza Namoradze, directeur du bureau de Budapest ; Kelly Askin, 1^{ère} responsable juridique, justice internationale ; David Berry, délégué principal à la communication ; Sandra Coliver, déléguée principale aux affaires juridiques, liberté d'information et d'expression ; Rebekah Delsol, responsable de projet, profilage ethnique ; Indira Goris, responsable de programme, égalité et citoyenneté ; Maxim Ferschtman, conseiller juridique principal, égalité et citoyenneté ; Julia Harrington, déléguée principale aux affaires juridiques, égalité et citoyenneté ; Ken Hurwitz, 1^{er} officier aux affaires juridiques, lutte contre la corruption ; Sebastian Kohn, assistant du programme, égalité et citoyenneté ; Katy Mainelli, Directrice administrative ; Cynthia Morel, responsable juridique, égalité et citoyenneté ; Rachel Neild, 1^{ère} conseillère, égalité et citoyenneté ; Chidi Odinkalu, délégué principal aux affaires juridiques, Afrique ; Martin Schönteich, délégué principal aux affaires juridiques, justice criminelle nationale et Rupert Skilbeck, Directeur du contentieux .

E-mail: info@justiceinitiative.org

ABUJA

Plot 1266/No.32
Amazon Street
Maitama, Abuja, Nigeria
Phone: +234 9 413-3771
Fax: +234 9 413-3772

BUDAPEST

Oktober 6. u. 12
H-1051 Budapest, Hungary
Phone: +36 1 327-3100
Fax: +36 1 327-3103

BRUSSELS

Rue d.Idalie 9-13
B-1050 Brussels, Belgium
Phone: +32-2-505-4646
Fax: ++32-2-502-4646

LONDON

Cambridge House
100 Cambridge Grove
Hammersmith London
W6 0LE United Kingdom
Phone: +44 207 031 0200
Fax: +44 207 031 0201

NEW YORK

400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
Phone: +1 212-548-0157
Fax: +1 212-548-4662

WASHINGTON DC

1120 19th Street, N.W., 8th Floor
Washington, DC 20036 USA
Phone: +1 202 721 5600
Fax: +1 202 530 0128

www.justiceinitiative.org



OPEN SOCIETY INSTITUTE
NEW YORK