

**OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE**

**REALITE DES CONTROLES D'IDENTITE
DISCRIMINATOIRES ET MESURES POUR Y METTRE FIN**

*Etude comparée réalisée par Open Society Justice
Initiative dans le cadre de l'action de groupe introduite le
22 juillet 2021 devant le Conseil d'Etat, France*

Lanna Hollo et Maïté De Rue

12 mars 2022

Table des matières

Introduction	8
ALLEMAGNE	14
1. Résumé.....	14
1. Contexte général.....	14
2. Exercice des pouvoirs de contrôle et discrimination.....	15
2.1 Études révélant l’ampleur du problème des contrôles discriminatoires en Allemagne.....	16
3.2. Études indiquant un moindre usage de pouvoirs de contrôles et un usage moins discriminatoire	18
3.3. Des facteurs structurelles expliquent les différents usages des contrôles.....	20
3. Pouvoirs de contrôle.....	21
4.1 Les pouvoirs de contrôle assortis d’une exigence de « soupçon concret ».....	21
4.2. Les pouvoirs de contrôle en l’absence de soupçon concret.....	23
4.3. Les pouvoirs flous facilitent les contrôles d’identité discriminatoires.....	24
4. Le rôle des politiques organisationnelles.....	27
5. Enregistrement de contrôles et publication des données.....	29
6. Mécanismes de plaintes.....	29
7. Formation.....	31
8. Réformes.....	31
Annexe 1. Sections 22 et 23 de la Loi sur la Police Fédérale.....	32
BELGIQUE	37
9. Résumé.....	37
10. Contexte général.....	37
11. Cadre juridique et critiques.....	38
12.1. Les dispositions légales et réglementaires.....	38
a. Les dispositions légales.....	38
b. Circulaires et directives.....	40
12.2. Un cadre légal critiqué.....	42
12.2.1 Une notion trop vague : « les motifs raisonnables ».....	42
12.2.2. L’absence d’une interdiction explicite du profilage ethnique.....	43
12.3. Les contrôles dans le cadre de la police des étrangers.....	44
13. Les contrôles d’identité en pratique.....	44

13.1 Organismes internationaux et régionaux	45
13.2. ONG nationales.....	45
13.3 Unia.....	47
13.4. Des recherches académiques	48
14. L'enregistrement des données de contrôle.....	50
15. Mécanismes de plainte	51
15.1. Le Comité P	51
15.2. L'inspection générale de la police	53
15.3. Services de police	54
15.4. Unia.....	54
16. Débats politiques et initiatives pour mettre un terme aux contrôles au faciès politiques.....	54
16.1 Au niveau fédéral	55
16.2 Au niveau régional : la Région de Bruxelles-Capitale.....	55
16.3. Au niveau local	57
Annexe 1. Extraits de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.....	58
Annexe 2. Extraits de la Circulaire du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police	60
17. Résumé.....	62
Partie 1. Les contrôles d'identité en Espagne – cadre et pratiques.....	63
18. Contexte général	63
19. Vue d'ensemble des contrôles d'identité discriminatoires en Espagne	63
19.1. Organismes internationaux et régionaux.....	63
19.2. Travaux universitaires.....	65
19.3. Rapports issus de la société civile espagnole	66
20. Cadre juridique et critiques	68
20.1. Le cadre juridique des contrôles d'identité.....	68
20.2. Un cadre juridique objet de critiques internationales	69
20.2.1. L'article 16 a été critiqué par plusieurs instances des Nations Unies	69
20.2.2. Les articles 18 et 20 de la loi du 30 mars 2015 ont fait l'objet d'une analyse critique par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), dans un avis n° 826/2015 du 22 mars 2021.	70
20.3. Aperçu des éléments clés de la jurisprudence nationale et internationale sur les contrôles d'identité discriminatoires.....	71
21. Enregistrement des données relatives aux contrôles d'identité	72

22.	Organe de traitement des plaintes et voies de recours.....	73
23.	Formation	74
Partie 2. Projets pilote menés dans plusieurs régions d’Espagne pour mettre un terme aux contrôles d’identité discriminatoires		74
24.	Historique des projets pilotes	74
25.	Objectifs poursuivis dans le cadre des projets pilote	75
26.	Réformes mises en œuvre dans le cadre des projets pilote.....	75
26.1.	Un ensemble de mesures.....	76
26.2.	L’exigence d’un soupçon raisonnable avant tout contrôle	77
26.3.	L’enregistrement des données de contrôle et l’utilisation d’un formulaire de contrôle	77
26.4.	Analyse et diffusion des données	78
26.5.	Implication des associations et les personnes affectées.....	78
26.6.	Formation des agents à la question du profilage ethnique	78
26.7.	Impact des projets pilote sur les contrôles d’identité discriminatoires et perspectives.....	79
Annexe 1. Aperçu global du modèle de réforme des projets pilote STEPSS et PIPE.....		80
Annexe 2. Formulaire de contrôle utilisé par les polices de Fuenlabrada et Castellón.....		81
LE ROYAUME-UNI.....		85
28.	Contexte général	86
29.	Le recours aux contrôles et aux fouilles : un aperçu détaillé	87
30.	Les pouvoirs de contrôles.....	91
30.1.	La loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (<i>Police and Criminal Evidence Act, PACE</i>)	91
30.2.	Section 23 de la loi de 1971 sur la consommation de stupéfiants (<i>Misuse of Drugs Act</i>).....	93
30.3.	La section 60 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l’ordre public (<i>Criminal Justice and Public Order Act</i>).....	94
30.3.1.	La section 60 est liée à des hauts taux de disproportionnalité et des faibles taux d’efficacité .	94
31.	Pouvoirs réglementaires.....	95
31.1.	Code A de la loi sur la police et les preuves en matière pénale (<i>Police and Criminal Evidence Act</i>) de 1984	96
31.1.1	Principes directeurs.....	96
31.1.2.	Motifs de suspicion raisonnable	96
31.1.3.	Obligations d’information et d’enregistrement	97
31.1.4.	Encadrement et suivi.....	100

31.2. Le guide de la pratique professionnelle autorisée (<i>Authorised Professional Practice Guidance</i>).....	102
32. Le rôle des politiques organisationnelles.....	103
33. Enregistrement des contrôles et partage des données.....	104
33.1. Méthodes d'enregistrement:.....	104
33.2. Publication des données	105
33.3. Contrôle et suivi au niveau local	108
34. Organes de traitement des plaintes et de contrôle	108
34.1. <i>Independent Office for Police Conduct (IOPC)</i>	108
34.2. L'Inspection de la police, des pompiers et des sauveteurs de Sa Majesté (<i>Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire and Rescue, HMICFRS</i>).....	109
34.3. La Commission pour l'égalité et les droits humains (<i>Equality and Human Rights Commission</i>).	110
35. Formation	110
36. Tentatives de réformes récentes : des progrès réalisés, mais du chemin reste à parcourir	112
QUEBEC	120
37. Résumé.....	120
38. Contexte général	121
39. Usage des pouvoirs de contrôle et discrimination.....	122
39.1. Ampleur et manifestations du problème.....	122
39.2. Une action collective en cours.....	126
40. Pouvoirs de contrôle	126
41. Directives.....	128
41.1. Guide de Pratiques Policières en lien avec les interpellations	128
41.2. Politique sur les interpellations du service de police de Montréal.....	130
41.3. Discussion de ces directives.....	133
41.3.1. Les pouvoirs restent trop larges et trop flous.....	133
41.3.2. Il faudrait interdire les interpellations sans motif.....	134
41.3.3. Autres critiques formulées	135
42. Rôle des politiques organisationnelles.....	135
43. Enregistrement des contrôles et publication des données	138
44. Organes d'enquêtes.....	141
44.1. Le Commissaire de la déontologie policière et le Comité de déontologie policière.....	141
44.1.1 Le Commissaire à la déontologie policière	141
44.1.2. Le Comité de déontologie policière	142

44.1.3. Critiques.....	143
44.2. La Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ).....	144
44. Formation	145
45. Comprendre et agir face à un problème de discrimination systémique.....	147
45.1. Le profilage racial : un problème de discrimination systémique.....	147
46.2. La nécessaire prise en compte des sources du problème systémique.....	150

Remerciements

Cette étude a été rédigée par Lanna Hollo et Maïté De Rue. Lanna Hollo est l'auteure principale des chapitres sur l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume Uni et le Québec. Maïté De Rue est l'auteure principale du chapitre sur la Belgique. Cette étude a aussi profité du soutien précieux de plusieurs personnes que nous souhaitons remercier chaleureusement. Anja Bienart et Beate Streicher ont fourni des éléments de recherche et relu le chapitre relatif à l'Allemagne. Rachel Neild et Samuel Laurent-Xu ont contribué à la recherche sur l'Espagne. Rebekah Delsol et Nick Glynn ont fourni des informations sur le Royaume-Uni. Susheela Math a contribué à la recherche relative au Québec. Frédéric Sarter a traduit en français les chapitres sur l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume Uni originellement écrits en anglais.

Introduction

Ce recueil de recherches a été préparé par *Open Society Justice Initiative* afin de fournir au Conseil d'Etat français des informations comparées dans le cadre de l'action de groupe pendante relative aux contrôles d'identité discriminatoires pratiqués par les services de police. Cette action a été introduite par *Open Society Justice Initiative* et cinq autres organisations non gouvernementales : *Amnesty International France*, *Human Rights Watch*, *la Maison communautaire pour un développement solidaire (MCDS)*, *Pazapas* and *Réseau égalité anti-discriminations justice interdisciplinaire (REAJI)* (<https://www.justiceinitiative.org/litigation/action-de-groupe-contre-le-gouvernement-francais-contre-le-profilage-ethnique-par-la-police/fr>). Ce recueil se concentre sur des pays voisins (Allemagne, Belgique, Espagne et le Royaume-Uni¹) de même que sur la province du Québec au Canada. Pour chaque pays ou province, sont examinés : les principales recherches relatives à l'application discriminatoire par la police de ses pouvoirs de contrôle d'identité, palpation et fouilles; un aperçu du cadre légal et réglementaire de ces pouvoirs; les garanties mises en place pour assurer transparence et reddition de compte sur l'utilisation de ces pouvoirs; et les réformes visant à mettre un terme à ces discriminations.

Tout en prenant en considération le contexte particulier propre à chaque pays et province étudié, la recherche a veillé à mettre en exergue les tendances générales observées ainsi que des expériences intéressantes qui y ont été menées et qui peuvent fournir des enseignements utiles dans le contexte français :

- Les contrôles discriminatoires sont un problème persistant et répandu dans tous les pays et province analysés. Ils font l'objet de très nombreuses critiques, en ce compris de la part d'organisations internationales, autorités, académiques, organisations gouvernementales et des personnes directement affectées par ces pratiques.
- Leurs étendue et manifestations témoignent d'un exemple clair de « discrimination systémique ».

La dimension systémique de ce problème a été particulièrement mise en exergue et analysée au Québec. Dans une décision du 17 novembre 2020, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, le Tribunal des Droits des Personnes a souligné que les preuves documentaires permettaient « d'établir le caractère systémique du profilage racial par les forces de l'ordre. »²

Prenant acte de la nature du problème, en Belgique, les organisations de défense des droits humains plaident pour la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de réformes, qui doivent intervenir à plusieurs niveaux afin de mettre un terme au profilage ethnique par la police : révision du cadre législatif, enregistrement des contrôles et données à analyser par une institution indépendante, supervision accrue, traçabilité des contrôles, mécanisme de plainte indépendant, et l'amélioration du lien de confiance entre police et population.

1 Pour le Royaume-Uni, l'étude analyse principalement les pratiques et réformes en Angleterre et au Pays de Galles.

2 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, Tribunal des Droits de la Personne, 17 novembre 2020, para 160. <https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/2020/2020qctdp21/2020qctdp21.html>

- Dans chaque pays et province examiné, les pratiques discriminatoires sont favorisées par la définition vague des pouvoirs de police, qui permettent des contrôles en l'absence d'une suspicion objective et individualisée. Ainsi en Espagne, le cadre législatif laisse une grande latitude aux agents de police pour effectuer des contrôles d'identité, des palpations et des fouilles, ouvrant la porte à des contrôles discriminatoires. Ce cadre légal a, pour cette raison, été très largement critiqué par des instances internationales et régionales. De manière similaire, des pouvoirs de contrôles larges et flous cristallisent les critiques en Belgique et au Québec.

L'Allemagne et le Royaume-Uni sont particulièrement illustratifs de ce problème dans la mesure où ces pays ont plusieurs législations distinctes, permettant une comparaison dans la mise en œuvre des pouvoirs de police.

En Allemagne, les contrôles discriminatoires sont surtout observés lorsque la police est autorisée à procéder à des contrôles en l'absence d'un soupçon concret. Il s'agit des contrôles qui sont permis sur base des paragraphes 22 et 23 de la Loi sur la Police Fédérale visant à empêcher ou stopper l'entrée « illégale » sur le territoire allemand, et définissant des « zones dangereuses » au niveau des états (*Landër*). À l'inverse, le Code de procédure pénale exige l'existence d'un motif concret pour procéder à un contrôle d'identité, ce qui donne lieu à un usage plus ciblé de ce pouvoir de contrôle et, partant, à beaucoup moins de contrôles discriminatoires.

De la même manière, en Angleterre et au pays de Galles, les lois et règlements prévoient différents pouvoirs autorisant les agents de police à procéder à des contrôles et à des fouilles : cela comprend notamment les contrôles effectués au nom d'une « suspicion raisonnable » (*Police and Criminal Evidence Act*, ou PACE, de 1984, et article 23 du *Misuse of Drugs Act* de 1971) et ceux qui ne nécessitent pas une telle suspicion (article 60 du *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994). Les données officielles collectées et publiées relatives aux contrôles et aux fouilles ont depuis toujours fait apparaître que là où les agents ont le plus grand pouvoir discrétionnaire (c'est-à-dire pas de suspicion requise), les pouvoirs de contrôle sont utilisés de manière plus discriminatoire.

- Même lorsque le cadre légal exige des 'motifs de suspicion raisonnable' ou des 'motifs raisonnables', cette notion reste trop vague et sujette à interprétation, et ne suffit pas à encadrer efficacement l'usage des pouvoirs de contrôles et éviter leur application discriminatoire.

Ainsi, en Belgique, les pouvoirs de contrôles 'proactifs' permettent aux policiers de contrôler une personne lorsqu'il y a des « motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu », qu'une personne est recherchée, a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé. Les critiques se cristallisent autour de ces pouvoirs proactifs : bien qu'il s'agisse à première vue d'un cadre relativement restrictif, la notion de « motifs raisonnables » a été analysée comme offrant en pratique un pouvoir discrétionnaire très large à la police, ouvrant la porte à un risque de profilage ethnique. Cette notion n'est précisée ni dans la loi, ni dans la circulaire qui l'accompagne.

En Angleterre et au pays de Galles, des instructions détaillées données aux services de police s'attachent à élaborer la notion de « motifs de suspicion raisonnable ». Elles prévoient un test en deux parties, reposant sur des éléments à la fois subjectifs et objectifs, et au terme duquel « une personne raisonnable serait en droit de tirer la même conclusion sur la base des mêmes faits et informations et/ou renseignements ». Les agents doivent donc être en mesure d'expliquer sur quoi se fondent leurs suspicions en se référant à des renseignements ou des informations sur la personne concernée ou à un comportement spécifique de celle-ci. Les renseignements ou informations doivent être précis et actuels – ce qui, au surplus, accroît l'efficacité des contrôles.

Des expériences novatrices mises en place dans certaines municipalités ou régions d'Espagne obligent les agents de police à justifier de manière précise les raisons pour lesquelles des « soupçons raisonnables » existent dans un cas donné. Les directives fournissent en outre aux policiers des instructions détaillées sur ce qui constitue un tel soupçon, et les agents reçoivent une formation autour de cette notion.

- Les études québécoises soulignent le rôle clé que jouent certaines politiques organisationnelles dans la survenance des contrôles discriminatoires, notamment la lutte contre les gangs de rue, l'application des règlements municipaux et la lutte contre les incivilités. Il s'agit en effet d'approches qui laissent aux policiers une grande marge discrétionnaire dans le choix des « cibles » sur lesquelles porter leur attention. Les études comparées franco-allemandes mettent aussi en exergue le rôle des priorités policières comme facteurs influençant le nombre de contrôles et leur mise en œuvre discriminatoire.
- L'appel pour plus de transparence et de redevabilité autour des contrôles est omniprésent dans les différents pays et province étudiés.

L'Angleterre et le pays de Galles sont pionniers en ce domaine. Depuis 1996, le ministère de l'Intérieur publie des données quantitatives nationales et locales complètes et précises sur les contrôles et les fouilles effectués par la police en Angleterre et au Pays de Galles. Ces données incluent des informations sur le nombre de contrôles, les motifs, les suites réservées et les « groupes ethniques » visés par les contrôles et les fouilles. Uniques en Europe, elles ont permis d'obtenir une image plus claire et plus complète du recours à ces pouvoirs de contrôle, d'évaluer leur efficacité et l'impact des mesures visant à remédier aux abus, dont l'usage discriminatoire, et de mener un débat national d'envergure.

Par ailleurs, les obligations d'information et de transparence sont ancrées dans le cadre juridique et précisées davantage dans des instructions détaillées (*le Code A de la PACE*). Elles comprennent notamment les obligations suivantes :

- Avant tout contrôle ou toute fouille, l'agent doit porter à l'attention de la personne contrôlée : son nom et celui du poste auquel il est rattaché ; le pouvoir légal qu'il exerce ; l'objet et les

motifs du contrôle ou de la fouille envisagé ; la preuve de sa fonction de policier (s'il n'est pas en uniforme) ;

- L'agent doit dresser un procès-verbal du contrôle, incluant : son identité de l'agent ; la date, l'heure et le lieu ; l'objet du contrôle ; les motifs de suspicion (sauf dans le cadre des pouvoirs exceptionnels qui n'exigent pas de motifs raisonnables), l'origine ethnique de la personne contrôlée, telle que celle-ci la définit elle-même et telle que perçue par l'agent;
- L'agent doit remettre le procès-verbal comportant ces informations à la personne contrôlée;
- Chaque commissariat de métropole doit aussi publier un rapport annuel comprenant ces données de manière anonymisée pouvant servir à des fins d'analyses.

Ces obligations s'appliquent à tous les contrôles et fouilles, quelle que soit la loi en vertu duquel ils sont réalisés. Le *Code A* insiste également sur l'importance de la supervision, de la transparence et de la consultation du public au niveau local, qui doit aussi pouvoir analyser les enregistrements de contrôles (anonymisés) et statistiques générées à partir de ces enregistrements et recevoir des explications concernant l'utilisation des pouvoirs de contrôle.

Le Québec aussi se dirige vers un collecte générale des données sur les contrôles. En 2020, le Ministre de la Sécurité Publique (MSP) et le Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) ont mis en place des directives détaillées qui prévoient la collecte d'informations relatives aux contrôles, incluant l'heure, la date, le lieu, le motif et contexte du contrôle, et les mesures prises suite au contrôle. Le SPVM prévoit aussi de consigner l'identité ethnoculturelle, réelle ou perçue, de chaque personne contrôlée. Dans la décision du Tribunal des Droits des Personnes *DeBellefeuille* précitée, en plus de la condamnation au paiement de dommages intérêts à la victime d'un contrôle discriminatoire, le Tribunal a aussi ordonné au service de police de la Ville de Longueuil de «recueillir et de publier annuellement [...] des données statistiques concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes faisant l'objet d'une interpellation policière afin de documenter le phénomène du profilage racial.»³ Nous pouvons nous attendre à ce que dans les années à venir les différents services de police de la province vont recueillir ces données.

En Belgique et Allemagne des expériences locales de collecte de données sur la mise en œuvre de contrôle débutent à petite échelle.

- Dans les pays examinés, les mécanismes de plaintes pour pratiques discriminatoires par la police font l'objet de nombreuses critiques, principalement en raison du manque d'indépendance des autorités en charge d'examiner les plaintes.

Le système de plaintes pour violations de règles de déontologie et de droits fondamentaux au Québec est intéressant à relever. Il met en jeu deux entités : le Commissaire de déontologie policière et le Comité de déontologie policière (sorte de tribunal administratif spécialisé). Le Commissaire peut recevoir les plaintes, et, selon le cas, organiser une conciliation, mener une enquête ou clore le dossier. Si, à l'issue d'une enquête, les allégations du plaignant semblent

³ *Ibid.*, para 334.

fondées, le Commissaire transfère le dossier au Comité qui est fondé à décider si la conduite d'un policier constitue une violation du Code de déontologie et, le cas échéant, à imposer une sanction. Une autre entité, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a également la mission de promouvoir l'égalité et la non-discrimination et peut recevoir des plaintes et des demandes d'intervention. Elle peut mener ses propres enquêtes et, le cas échéant, proposer une médiation ou, si elle estime que les allégations sont suffisamment établies, proposer des mesures pour corriger une situation ou dédommager la victime. Si ces mesures sont suivies d'effet, le dossier est clos. En revanche, si elles ne sont pas respectées, la Commission peut représenter la personne devant le tribunal.

- Si la formation des policiers est sans aucun doute nécessaire pour prévenir les risques de contrôles discriminatoires, il ressort de manière constante des pays et province étudiés que les impacts des mesures de formation n'ont qu'un impact limité sur la pratique policière et qu'elles ne peuvent que venir en soutien d'autres réformes. L'exemple de l'Angleterre et du pays de Galles est particulièrement illustratif. Ce pays déploie des efforts importants pour améliorer la formation des policiers sur le recours aux contrôles aux fouilles, incluant une formation innovante aux « préjugés inconscients » visant à sensibiliser les agents aux attitudes et stéréotypes inconscients qui peuvent affecter leurs pratiques. Si ces formations donnent aux agents des compétences pour reconnaître et combattre leurs préjugés individuels, elles ne se traduisent toutefois pas par des changements de comportement.
- Les efforts de réformes le plus développés confirment la nécessité d'une approche globale incluant un ensemble de mesures qui prennent en compte les différentes causes qui génèrent les contrôles et fouilles discriminatoires. Ils révèlent en particulier la nécessité de reconnaître qu'il s'agit d'un problème de discrimination systémique.

Les efforts de réformes menés dans certaines localités en Espagne démontrent les améliorations possibles lorsqu'une approche globale est poursuivie. À ce jour, huit forces de police municipales, ainsi que la force de police régionale Mossos d'Escuadra de Gérone (force de police catalane), ont mis en œuvre une série de réformes novatrices, avec le soutien d'une coalition composée de 2 associations policières et 9 organisations non gouvernementales, la *Plataforma por la Gestion Policial de la Diversidad*.

Ces projets pilotes s'articulent autour d'un même ensemble d'activités qui comprennent notamment : l'exigence d'un « soupçon raisonnable » préalable au contrôle et des directives claires et précises sur le contenu de cette notion ; l'enregistrement des données de contrôle sur un formulaire de contrôle et la remise d'une copie à la personne contrôlée ; l'analyse des données par les superviseurs et les gestionnaires ; un dialogue étroite avec des associations locales et représentants des populations les plus touchées par ses pratiques et le partage des données enregistrées dans ce cadre ; la formation pratique des agents sur l'usage des pouvoirs de contrôles en appui aux autres mesures. Les organisations de la société civile appellent de leur vœux une extension de ces projets au-delà des limites territoriales actuelles.

Au niveau national, le Royaume-Uni est le pays qui a déployé le plus d'efforts pour mettre fin aux contrôles et fouilles discriminatoires, et ce depuis plusieurs décennies. Le bilan est significatif,

mais néanmoins encore insuffisant. Une initiative introduite en août 2014 par l'ancienne Ministre de l'Intérieur Theresa May, appelée *Best use of Stop and Search Scheme (BUSS)* est axée sur un enregistrement plus détaillé des contrôles, la limitation du recours aux fouilles « sans suspicion », l'amélioration du contrôle exercé par le public et le suivi des impacts. *BUSS* a permis une réduction spectaculaire du nombre global de contrôles et de fouilles, passé d'un sommet historique de 1,2 million en 2010/11 à un creux de 280 000 en 2017/18 (bien que ces chiffres aient tendance à remonter depuis 2018). Elle n'a cependant pas réduit le ciblage discriminatoire de certains groupes ethniques. Les chercheurs soulignent que l'absence d'accent explicitement mis sur la discrimination raciale structurelle et sur toutes ses sources, ainsi que la résistance des institutions politiques et policières, sont les principales raisons de la persistance tenace de contrôles discriminatoires. .

Les analyses québécoises vont dans le même sens. La *Commission des droits de la personne et de la Jeunesse* au Québec a étudié ce problème et les réponses qui y ont été apportées depuis plus d'une décennie montrent qu'un « problème de discrimination systémique requiert la mise en œuvre des mesures du même ordre. » Les autorités ont fait le constat de leur échec à résoudre le problème du profilage racial, notamment parce que sa dimension systémique était insuffisamment prise en compte.

ALLEMAGNE

1. Résumé

L'Allemagne est caractérisée par un état de lieux contrasté en ce qui concerne la mise en œuvre des contrôles d'identité. D'un côté, des études mettent en évidence un problème sérieux et répandu de contrôles discriminatoires. D'un autre côté, des études comparatives franco-allemandes centrées sur les activités policières quotidiennes dans plusieurs villes françaises et allemandes révèlent un recours moins marqué et moins discriminatoire aux pouvoirs de contrôle par la police du côté allemand. Les contrôles n'étant pas enregistrés de manière systématique en Allemagne, il n'existe pas de données chiffrées précises permettant de réaliser une analyse complète basée sur des statistiques officielles. Néanmoins, les études existantes rendent possible une analyse de ce bilan contrasté qui contient des leçons très pertinentes pour une compréhension de facteurs qui nourrissent des contrôles discriminatoires et, à l'inverse, qui peuvent contribuer à leur diminution.

Les contrôles discriminatoires mis en évidence ont surtout lieu en application des pouvoirs qui autorisent des contrôles en l'absence de soupçon concret. Il s'agit des contrôles qui sont permis sur base des paragraphes 22 et 23 de la Loi sur la Police Fédérale visant à empêcher ou stopper l'entrée « illégale » sur le territoire allemand, et définissant des « zones dangereuses » au niveau des états (*Länder*). À l'inverse, le Code de procédure pénale exige l'existence d'un motif concret pour procéder à un contrôle d'identité, ce qui donne lieu à un usage plus ciblé de ce pouvoir de contrôle. En France, la priorité donnée à la « **lutte contre la criminalité** », à la « **culture de la performance** » ou à la « **politique des résultats** » a encouragé des pratiques proactives, menant à un nombre élevé de contrôles, tandis qu'en Allemagne d'autres stratégies sont déployées, basées sur l'ancrage local et la désescalade des tensions (*Deeskalation*). L'Allemagne est toutefois critiquée en raison de l'absence d'un organe indépendant pour recevoir les plaintes relatives à l'action policière et à la discrimination.

1. Contexte général

- En Allemagne, la police est globalement décentralisée. Il existe une force de police fédérale chargée de la lutte contre les crimes d'importance nationale (par exemple le terrorisme), ainsi que du contrôle des frontières, régies par la loi sur la police fédérale. Pour le surplus, le maintien de l'ordre relève de la compétence des États (*Bundesländer*), ce qui signifie qu'il existe 16 lois de police différentes et autant d'approches policières, qui varient considérablement, également en fonction de l'orientation politique des 16 gouvernements et des partis au pouvoir. Dans l'ensemble, la police jouit d'un large respect dans le pays⁴ et, d'une manière générale, l'approche privilégiée est celle de la communication et d'un bon dialogue avec la population. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne est souvent considérée comme un bon exemple de la manière dont il faudrait mener le travail de police. Toutefois, le tableau se révèle assez différent dès lors que l'on

⁴ Ce respect a toutefois récemment été légèrement écorné. Voy. [Vertrauen in die Polizei in Deutschland 2021 | Statista](#).

se penche sur la situation et le point de vue des groupes minoritaires, et sur leur expérience du profilage ethnique.

- Les similitudes et différences entre la police allemande et française ont suscité un certain intérêt de la part des chercheurs universitaires :

« ...le mélange de similarités et de différences entre ces deux pays suggère des perspectives stimulantes. D'un côté, Allemagne et France comportent des traditions juridiques (le Code pénal napoléonien), des délinquances (tant du point de vue des actes que des préoccupations) ou encore des réponses institutionnelles similaires (montée de la prévention de la délinquance, polices oscillant entre mandat répressif et recherche de proximité)⁵. Significativement, les rares classifications internationales des polices incluent l'Allemagne et la France dans un même modèle policier continental, caractérisé par une organisation centralisée, des missions larges (comprenant des activités de police administrative) et une légitimité d'abord tournée vers l'État. De l'autre côté, la tradition centralisatrice française s'oppose à l'organisation fédérale allemande, tandis que les tensions urbaines cristallisent des niveaux de violences collectives très inégaux : si la France a été frappée par des émeutes retentissantes, c'est très exceptionnellement le cas en Allemagne. »⁶

Cette proximité et l'attention portée par les académiques aux comparaisons franco-allemands en matière de police font de l'Allemagne un cas particulièrement intéressant pour comprendre les facteurs qui nourrissent les contrôles au faciès et certaines mesures nécessaires pour leur éradication.

2. Exercice des pouvoirs de contrôle et discrimination

- Il existe peu d'analyses rigoureuses du problème du profilage ethnique en Allemagne. Il n'y a pas d'enregistrement systématique des contrôles d'identité et, par conséquent, pas de collecte de données sur la question.⁷ Aucune statistique officielle complète n'est donc disponible.⁸ Même lorsqu'un contrôle d'identité est suivi d'une procédure subséquente (par exemple, lorsque la personne est condamnée à une amende pour un comportement illégal ou est arrêtée), des données personnelles sur l'origine des personnes contrôlées ne sont pas consignées. Même la

5 Fabien Jobard, Axel Groenemeyer, « Déviances et modalités de contrôle : le réalisme sociologique de la comparaison franco-allemande », *Déviance et Société*, 29 (3), 2005, pp. 235-241.

6 Daniela Hunold, Jacques de Maillard, Dietrich Oberwittler, Sébastien Roché, Mathieu Zagrodzki, *Les Logiques Professionnelles et Politiques du Contrôle : des styles de police différents en France et en Allemagne*, « Revue française de science politique », 2016/2 Vol. 66, pp. 273-274. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2016-2-page-271.htm>. Un exemple a eu lieu à Stuttgart en juin 2020. Voir Hannes Leitlein, Simone Gaul, Dennis Schmees et Marius Buhl, „Warum diese Eskalation?“, Zeit Online. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-06/krawalle-stuttgart-ausschreitungen-pluenderungen-polizei-randale-innenstadt>

7 Interrogée sur un contrôle spécifique, la police de Leipzig, par exemple, a déclaré que les contrôles d'identité, lorsqu'aucune infraction pénale n'a été mise en évidence, ne doivent pas être consignés par écrit. <https://taz.de/Gefahrliche-Orte-in-Sachsen/!5580236/>

8. La collecte systématique de données est une demande de longue date d'Amnesty International mais n'a pas été suivie d'effets à ce jour: Amnesty International, Amnesty-Positionspapier Zu Racial-Profiling Oktober 2021. <https://www.amnesty.de/informieren/positionspapiere/amnesty-positionspapier-zu-racial-profiling-oktober-2021>

nationalité d'une personne n'entre dans les données statistiques que lorsque des procédures plus substantielles, comme une enquête pénale ou criminelle, sont engagées. Toute interaction avec la police qui se situe en-dessous de ce seuil n'est pas prise en compte dans les systèmes de collecte de données, y compris pour ce qui est des informations concernant la nationalité des personnes concernées.

- Malgré le caractère partiel des données disponibles, plusieurs études et analyses fournissent un aperçu de l'usage des pouvoirs de contrôle par la police, notamment les circonstances dans lesquels ces pouvoirs sont mis en œuvre de manière discriminatoire. Le bilan qui en ressort est contrasté. D'un côté, **les études mettent en évidence un problème sérieux et répandu de contrôles discriminatoires, en particulier en ce qui concerne des pouvoirs de contrôles « sans soupçon »**, utilisés dans le cadre du contrôle de l'immigration et des zones considérées comme dangereuses. D'un autre côté, ces études révèlent **un usage moindre et moins discriminatoire des pouvoirs de contrôles dans les activités policières quotidiennes**. Les sections ci-dessous vont examiner tour à tour ces analyses contrastées : la section 3.1 discutera des études indiquant un problème significatif de contrôles discriminatoires, et la section 3.2 présentera les études qui laissent penser que le recours aux contrôles est moins marqué et moins discriminatoire en Allemagne qu'en France.

2.1 Études révélant l'ampleur du problème des contrôles discriminatoires en Allemagne

- Dans son rapport sur l'Allemagne rendu public le 17 mars 2020, la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance du Conseil de l'Europe (l'ECRI) identifie le profilage ethnique comme un problème spécifique en Allemagne et y consacre une section particulière.⁹ L'ECRI relève ainsi que :

« Dans son rapport de 2015 sur l'Allemagne, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par le comportement raciste des services de police et du grand nombre d'informations faisant état du profilage racial pratiqué par la police. En 2017, le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine de l'ONU est parvenu à la conclusion que le profilage racial était endémique parmi les fonctionnaires de police allemands. Selon une étude publiée en 2017, 34 % des personnes interrogées issues de l'immigration d'Afrique subsaharienne ont déclaré avoir été interpellées par la police au cours des cinq années écoulées et 14 % ont dit estimer que la raison en était qu'elles étaient d'origine immigrée ou issues de minorités ethniques. »¹⁰

L'ECRI considère aussi « que les autorités de la Fédération et des Länder devraient examiner et affronter la question du profilage racial d'une manière systématique. »¹¹

9 Commission Européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Rapport sur l'Allemagne, sixième cycle de monitoring, adopté le 10 Décembre 2019, publié le 17 mars 2020, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-l-allemande-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce4c1>.

10 Ibid., para. 2.

11 Ibid., para. 108. L'ECRI précise que « Cette étude devrait comprendre la collecte de données et l'établissement de statistiques sur des échantillons représentatifs de contrôles policiers; une analyse approfondie et a posteriori de ces

- Différents rapports de parties prenantes de la société civile au niveau national soulignent que les contrôles discriminatoires surviennent dans l'exercice de pouvoirs de police « en l'absence de soupçon », liés au contrôle de l'immigration et des zones dangereuses.

Une étude universitaire publiée en novembre 2020, utilisant des méthodes de recherche quantitatives et qualitatives (ci-après « *Etude universitaire 2020* »), s'est penchée sur l'impact du recours à la force par la police sur les « personnes de couleur » et les personnes issues de l'immigration par rapport aux personnes blanches.¹² Elle constate que les « personnes de couleur » sont davantage susceptibles de subir un contrôle d'identité et, suite à cela, sont également davantage susceptibles de faire l'objet d'un recours potentiellement illégal à la force. L'étude conclut en particulier que la possibilité d'effectuer des contrôles sans raison particulière est propice au profilage ethnique et aux pratiques policières discriminatoires. Elle identifie également le profilage ethnique comme un problème systémique, plutôt qu'individuel :

« Les résultats montrent que **la discrimination des personnes de couleur et des personnes issues de l'immigration n'est pas principalement un problème individuel concernant certains agents, mais constitue également un problème structurel à l'intérieur des pratiques policières.** Cela n'implique pas que la police soit affectée dans sa totalité, ni qu'elle agisse délibérément de la sorte, mais plutôt qu'il s'agit d'un problème structurel car ni l'origine des connaissances pratiques et des comportements inscrits dans un espace, ni les stéréotypes subconscients ne sont accidentels chez l'agent pris isolément : ils découlent en fait des caractéristiques structurelles de la police en tant qu'organisation (telles que ses fonctions et activités, leur mise en œuvre et la gestion des erreurs et des imperfections). »¹³ (*nous soulignons*)

échantillons représentatifs de contrôles policiers effectués en vertu des différentes lois sur la police, et dans laquelle des personnes contrôlées et des organisations de la société civile devraient être impliquées; une analyse a posteriori des résultats de ces contrôles du point de vue des poursuites engagées et des condamnations obtenues; et une évaluation du ratio entre les contrôles et les condamnations et de la question de savoir si ce ratio est différent pour les groupes minoritaires par rapport au reste de la population. » L'étude et ses recommandations devraient permettre de vérifier l'efficacité de la pratique consistant à procéder à un grand nombre de contrôles lorsque le « taux de réussite » et les résultats sont faibles, de sensibiliser les policiers à la question du profilage racial et à ses effets délétères sur la confiance des groupes concernés envers la police, et enfin de prévenir et d'éliminer toute manifestation de ce type de racisme institutionnel.

12 La collecte de données du projet comprenait une enquête en ligne (N = 3.373) auprès de personnes ayant subi de la part de la police un recours à la force qu'elles considéraient comme illégal, ainsi que des entretiens avec des experts de la police et de la société civile (N = 17). Bien que le projet ne se soit pas principalement concentré sur la question du racisme et de la police, il a généré des données sur les expériences de discrimination dans le contexte de l'usage de la force par la police. L'enquête quantitative auprès des victimes indique que les personnes de couleur, en particulier, signalent un plus grand nombre d'interactions avec la police en raison des contrôles policiers. Si l'on considère les interactions qui ne sont pas liées à des événements de masse (par exemple, les appels à la police en raison de conflits privés, les arrestations, les contrôles routiers), 28 % des personnes ont déclaré que la raison de l'interaction était un contrôle subi personnellement, alors que ce chiffre n'est que de 14 % parmi les Blancs. Au cours des entretiens qualitatifs, les experts ont souligné le problème spécifique des contrôles de police sans suspicion ni motif. Laila Abdul-Rahman, Hannah Espín Grau, Luise Klaus, Tobias Singelstein, *Racism and Experiences of Discrimination Regarding Police Use of Force*, étude complète disponible à l'adresse:

<https://kviapol.rub.de/index.php/inhalte/zweiter-zwischenbericht>; résumé en anglais disponible à l'adresse:

https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_EN_Second_Report_Summary.pdf

https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_EN_Second_Report_Summary.pdf

13 Rahman et al., *Ibid.*, résumé en anglais, p. 3.

- Dans un rapport parallèle soumis en mars 2015 au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après « *rapport parallèle ONU* »), un groupe d'organisations non gouvernementales a souligné le problème des contrôles discriminatoires en Allemagne.¹⁴

« **Les Noirs sont exposés à des contrôles de police en l'absence de soupçons raisonnables.** La violence policière pour des motifs racistes découle souvent du profilage racial. Outre les insultes racistes et les procédures particulièrement brutales, il existe de nombreux cas où les Noirs qui sont les victimes ou les témoins d'un incident se retrouvent criminalisés et arrêtés par les policiers appelés sur les lieux. »¹⁵ (*nous soulignons*)

3.2. Études indiquant un moindre usage de pouvoirs de contrôles et un usage moins discriminatoire

Par contraste avec les études citées dans la section précédente, des études comparatives franco-allemandes soulignent un moindre usage des contrôles d'identité en Allemagne dans les activités routinières de la police, ainsi qu'une disproportionnalité moins importante. Il s'agit en particulier d'études qui ont dirigé leur attention sur la police du quotidien dans certaines grandes villes.

- Une de ces études, impliquant cinq chercheurs français et allemands (Daniela Hunold, Jacques de Maillard, Dietrich Oberwittler, Sébastien Roché, Mathieu Zagrodzki) (ci-après « *étude POLIS* ») a comparé les « pratiques ordinaires de contrôle » dans quatre grandes villes en France et en Allemagne : Lyon et Grenoble d'une part, Cologne et Mannheim de l'autre.¹⁶ Elle a cherché en

14 *Racial Discrimination in Germany: Manifestations and Human Rights Obligations to Protect Individuals and Groups Against Racial Discrimination* (La discrimination raciale en Allemagne : ses manifestations et les obligations en matière de droits de l'homme visant à protéger les individus et les groupes contre la discrimination raciale), Rapport parallèle au 19e - 22e rapport soumis par la République fédérale d'Allemagne au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale en vertu de l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, soumis en mars 2015, disponible à l'adresse :

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/DEU/INT_CERD_NGO_DEU_19968_E.pdf

Ce rapport était « un projet collectif mené par des organisations de la société civile, comprenant le Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V., Humanistische Union, Initiative Schwarze Menschen in Deutschland, Ini Romnja, LesMigraS e. V. et le Netzwerk gegen Diskriminierung und Islamfeindlichkeit (Réseau contre la discrimination et le racisme antimusulman)...

L'objectif principal du projet est de rendre visible une variété de perspectives en relation avec l'expérience du racisme et les connaissances des experts sur la discrimination raciale en Allemagne. Cette diversité est assurée par des connaissances spécialisées approfondies transmises sous la forme de documents de référence auxquels le rapport renvoie en tant que sources de connaissances scientifiques. Ces rapports ont été soumis par le Büro gegen Ungleichbehandlung e. V., Corinna Gekeler de Humanistische Union, Elsa Fernandez de Ini Romnja, Damaris Uzoma de l'Initiative Schwarze Menschen in Deutschland Bund e. V., Aliyeh Yegane de Inssan e. V., et Bea Cobbinah de LesMigraS e. V. En outre, Dr. Bilgin Ayata, Cengiz Barskanmaz, Fortuna Ghebremeksel, Daniel Gyamerah, Dr. des. Eddie Bruce Jones, Dr. Kati Lang et Dr. Amma Yeboah ont soumis des documents de référence. Le contenu intégral de tous les documents de référence cités est disponible sur le site web du projet : www.rassismusbericht.de. La rédaction du rapport parallèle a été coordonnée par Joshua Kwesi Aikins. »

15Projet collectif, *Ibid.*, p. 21.

16 CITER ici en début de note de bas de page les références complètes de l'étude. « Menée dans le cadre du projet franco-allemand Police et adolescents dans les sociétés multiethniques (POLIS), la recherche a porté sur quatre grandes villes (Lyon et Grenoble ; Cologne et Mannheim). Ces villes ont toutes de larges proportions de minorités dans leur population : si la mesure de cette population est difficile à Grenoble et à Lyon en raison des règles légales, à Mannheim et Cologne, la moitié de la population en dessous de 18 ans est d'origine immigrée, les Turcs étant le groupe le plus large. À Grenoble et à Lyon, les minorités proviennent d'Afrique du Nord et à un degré moindre d'Afrique subsaharienne... À Mannheim et Cologne, les observations ont été faites avec des équipes de patrouille (chargées de répondre aux appels en urgence (*Streifendienstbeamte* à Mannheim, *Einsatzbewältigungsbeamte* à Cologne) et des unités en charge de relation avec les jeunes (*Jugendsachbearbeiter*

particulier à analyser les contrôles « discrétionnaires », c'est-à-dire « ceux qui naissent d'une définition extensive de la suspicion ». ¹⁷ L'étude combine des méthodes quantitatives et qualitatives. « À côté d'une enquête administrée auprès d'élèves d'établissements d'enseignement secondaire, la recherche s'est fondée sur environ 800 heures d'observation directe du travail policier de rue, approximativement 200 heures dans chaque ville. De plus, 65 entretiens semi-directifs ont été conduits avec des policiers à Grenoble et à Lyon et à peu près 50 à Cologne (dans le *Land* de Rhénanie- du-Nord-Westphalie) et Mannheim (dans le *Land* de Bade-Wurtemberg). En France, 293 interactions police-population ont été observées, contre 247 en Allemagne. » ¹⁸

Les résultats de l'observation directe ont révélé un plus grand nombre de contrôles discrétionnaires en France :

« A Grenoble et à Lyon, plus d'une interaction sur 4 est le fait d'un contrôle discrétionnaire entrepris par la police (27,3 %, soit 80 contrôles discrétionnaires sur 293 interactions), tandis que la proportion est de 1 pour 8 à Cologne et Mannheim (12,6 %, 31 contrôles discrétionnaires pour 247 interactions). » ¹⁹

Ils montrent aussi qu'il y a davantage de contrôles ciblant les minorités visibles en France :

« Les données rassemblées au cours de l'observation directe soulignent que les contrôles discrétionnaires correspondent à une part nettement plus importante des interactions au sein des minorités visibles (31,2 %) que pour les Blancs (14,1 %), alors qu'en Allemagne, les proportions de contrôle pour 100 personnes sont plutôt égales entre la population majoritaire (12,2 %) et les minorités visibles (12,25 %) » ²⁰

En France, la catégorie « minorité visible » incluait des Maghrébins et Africains subsahariens, tandis qu'en Allemagne elle incluait des Turcs, Maghrébins et Européens de l'Est. ²¹ Les chercheurs notent que ces résultats convergent avec ceux du sondage effectué auprès des lycéens, où « aucune différence majeure » ne peut être observée entre les différents groupes (population majoritaire et minorités visibles) en Allemagne, tandis qu'en France il y a des différences

à Mannheim) et de police de proximité (*Bezirksdienstbeamte* à Cologne). À Grenoble et à Lyon, les unités observées ont été plus nombreuses, reflétant la plus grande diversité des unités intervenant dans l'espace public : les deux plus connues sont celles de police-secours (en uniforme) et les brigades anticriminalité (ou BAC, en civil, avec un mandat basé sur le flagrant-délit et l'action proactive), mais on compte également des unités en uniforme spécialisées dans la police des transports, des unités en uniforme en charge de quartiers spécifiques avec un équipement renforcé (brigades spécialisées de terrain) ainsi qu'une myriade d'autres unités, tels que les groupements de sécurité de proximité ou unités de jour (généralement en uniforme, avec un mandat plus répressif que les unités police-secours). Enfin, les deux polices régionales disposent d'unités dites « communautaires » (ou de proximité) ou encore en charge des relations avec la jeunesse, ce que les services français ne comptent plus depuis le début des années 2000 et la fin de la police de proximité. » Hunold et al., *Logiques*, pp. 274-275.

17 Hunold et al. *Ibid.*, p. 273.

18 Hunold et al. *Ibid.*, p. 274.

19 Hunold et al. *Ibid.*, p. 276.

20 Hunold et al. *Ibid.*, p. 282.

21 « Compte tenu du nombre limité d'observations, nous avons divisé les groupes en trois : Blancs (ou population majoritaire), minorités visibles (Maghrébins et Africains subsahariens en France, Turcs, Maghrébins et Européens de l'Est pour l'Allemagne), mixtes (groupes où sont présents des individus d'apparence blanche et des minorités visibles). Précisons qu'il ne s'agit pas de l'appartenance ethnique réelle des personnes, mais de leur perception par les observateurs (cf. la discussion méthodologique sur l'usage des catégories de l'apparence dans F. Jobard *et al.*, « Mesurer les discriminations... », art. cité, p. 433-434). » Hunold et al., *Ibid.*, p. 282, note bas de page 4.

significatives.²² **En bref, « les policiers allemands contrôlent moins et de façon moins concentrée sur les minorités. »**²³

- Une autre enquête ethnographique a été menée par Jérémie Gauthier, Maître de conférence en sociologie à l'Université de Strasbourg, (ci-après « *étude Origines Contrôlées* ») entre 2004 et 2010 dans une commune de la proche banlieue parisienne (en Val-de-Marne) « sur laquelle se trouvent des cités considérées comme difficiles par les policiers et dans deux quartiers berlinois dits sensibles. »²⁴ **Cette étude souligne également une moindre occurrence des contrôles d'identité par la police allemande en comparaison de la police française :** « La fréquence nettement moins élevée à Berlin qu'à Victorcity²⁵ des contrôles de voie publique sur initiative, des interpellations et des gardes à vue constitue le premier objet d'étonnement de l'observateur. Les contrôles « sur initiative », réalisés dans l'objectif de déceler une infraction, ne constituent pas une pratique routinisée. »²⁶

3.3. Des facteurs structurelles expliquent les différents usages des contrôles

- Les études *Polis* et *Origines Contrôlées* cherchent à comprendre et à expliquer le moindre usage des pouvoirs de contrôle et le ciblage moindre des « minorités visibles » constatés dans la police du quotidien dans des villes allemandes, en comparaison de villes françaises. Tout en constatant le rôle des préjugés dans les actions policières, elles soulignent **la nature structurelle du problème** et identifient en particulier des **différences de cadre législatif, de politiques institutionnelles, de style de police et de culture organisationnelle.**

Ainsi l'étude *Origines Contrôlées*, se basant sur plus de 60 entretiens avec des policiers, souligne que :

« Les modes de problématisation du racisme par les policiers français et allemands présentent de fortes similarités. En revanche le traitement des populations minoritaires apparaît très différent en France et en Allemagne, ce qui invite à **considérer l'impact des politiques institutionnelles et de l'encadrement légal et hiérarchique.** »²⁷ (*nous soulignons*)

Ou encore :

« Ces catégories d'action racialisées sont inscrites dans les routines professionnelles et leur activation dépend de fenêtres d'opportunité plus ou moins ouvertes selon les

22 Voir en particulier la graphique 1, Maillard, *Contrôles*, p. 283.

23 Hunold et al. *Logiques*, p. 275.

24 Jérémie Gauthier, *Origines Contrôlées : police et minorités en France et en Allemagne*, Société Contemporaine, 2015/1, No. 97, p. 103. <https://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2015-1-page-101.htm>.

25 Il est à noter que Victorcity est le nom donné par l'auteur à cette commune dans la banlieue parisienne.

26 *Ibid.*, pp. 118-119.

27 *Ibid.*, p. 111.

répertoires d'action policiers privilégiés et les politiques institutionnelles. »²⁸ (*nous soulignons*)

L'étude *Origines Contrôlées* souligne aussi que « **la recherche invite... à minorer les explications individuelles au profit d'une approche plus systémique (encadrement légal et hiérarchique, choix de politiques publiques) des discriminations policières.** »²⁹ (*nous soulignons*)

Les sections ci-dessous relatives aux « pouvoirs de contrôle » (4) et au « rôle des politiques organisationnelles » (6) vont permettre de comprendre davantage les facteurs structurels qui affectent l'exercice des contrôles d'identité en Allemagne.

3. Pouvoirs de contrôle

Cette section présente le cadre législatif autorisant les contrôles. Il existe certains pouvoirs qui nécessitent un soupçon concret et d'autres qui y font « exception » et qui peuvent être exercés en l'absence de tout soupçon au niveau fédéral et au niveau des Länder. Ces différences permettent de mettre en lumière l'importance du cadre législatif, et surtout la marge discrétionnaire qu'il permet, dans l'usage plus ou moins discriminatoire des pouvoirs de contrôles.

30

4.1 Les pouvoirs de contrôle assortis d'une exigence de « soupçon concret »

Les pouvoirs de contrôles sont régis au niveau fédéral par le Code de procédure pénale (*Strafprozessordnung*), et au niveau de chaque état (*Land*) par les diverses lois de police. De manière générale, la police ne peut pas effectuer de contrôle en l'absence d'un « soupçon concret ». Ces lois « autorisent les policiers à contrôler les personnes dans le cadre d'une enquête en cours ou bien, en cas de « soupçon concret », dans le but de prévenir une infraction. »³¹ Lorsqu'ils se déroulent dans le cadre d'une enquête, les contrôles d'identités sont encadrés par le Code Fédéral de procédure pénale, notamment au §163b.³²

28 *Ibid.*, p. 123.

29 *Ibid.*, p. 104.

30 Il convient de souligner la similitude de cette situation avec celle examinée dans le document de recherche sur l'Angleterre et le Pays de Galles, où la disproportionnalité a toujours été nettement plus élevée lorsque la police exerce ses pouvoirs au titre de l'article 60 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public, qui ne requiert pas de soupçon raisonnable, que lorsqu'elle les exerce en vertu de l'article 1 de la loi sur la police et les preuves en matière pénale (PACE), qui les soumet à l'exigence d'un soupçon raisonnable.

31 Gauthier, *Origines.*, p. 102.

32 Gauthier, *Ibid.*, note de bas de page, 6. Gauthier indique aussi que dans le cas de Berlin : « Lorsqu'ils sont effectués dans le but de prévenir un danger (Gefahrenabwehr), les contrôles sont définis au paragraphe 21 de la loi de police berlinoise. » « ...dans les deux pays étudiés ici, les régimes légaux (article 78 du Code de procédure pénale en France, Code fédéral de procédure criminelle et lois de police des différents *Länder* en Allemagne) définissent de façon très générale les conditions autorisant les contrôles. Utilisés à des fins d'investigation ou préventives pour un individu suspecté d'avoir commis ou de se préparer à commettre une infraction (contrôle de police judiciaire) ou pour prévenir une atteinte à l'ordre public (contrôle de police administrative), les contrôles doivent reposer sur l'idée de « suspicion raisonnable » (ou « soupçon concret » en Allemagne) ». Hunold et al., *Logiques.*, p. 272. « Dans les différents pays, le droit fixe, autour de la notion de suspicion raisonnable, un ensemble assez large de conditions dans lesquelles les policiers peuvent utiliser les contrôles. En France, mais

§ 163b Maßnahmen zur Identitätsfeststellung

(1) Ist jemand einer Straftat verdächtig, so können die Staatsanwaltschaft und die Beamten des Polizeidienstes die zur Feststellung seiner Identität erforderlichen Maßnahmen treffen; § 163a Abs. 4 Satz 1

gilt entsprechend. Der Verdächtige darf festgehalten werden, wenn die Identität sonst nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Unter den Voraussetzungen von Satz 2 sind auch die

Durchsuchung der Person des Verdächtigen und der von ihm mitgeführten Sachen sowie die Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen zulässig.

(2) Wenn und soweit dies zur Aufklärung einer Straftat geboten ist, kann auch die Identität einer Person festgestellt werden, die einer Straftat nicht verdächtig ist; § 69 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Maßnahmen

der in Absatz 1 Satz 2 bezeichneten Art dürfen nicht getroffen werden, wenn sie zur Bedeutung der Sache außer Verhältnis stehen; Maßnahmen der in Absatz 1 Satz 3 bezeichneten Art dürfen nicht gegen den Willen der betroffenen Person getroffen werden.

§ 163b Mesures visant à établir l'identité

(1) Si une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale, le procureur de la République et les agents du service de police peuvent prendre les mesures nécessaires pour établir l'identité de la personne concernée ; l'article 163a (4) phrase 1 s'applique mutatis mutandis. Le suspect peut être détenu si son identité ne peut être établie autrement ou ne peut être établie qu'au prix d'efforts considérables. En vertu des conditions préalables de l'alinéa 2, la fouille de la personne du suspect et des objets qu'il porte sur lui ainsi que l'exécution de mesures d'identification sont autorisées.

(2) Si nécessaire pour élucider une infraction pénale, et dans la mesure où cela est nécessaire à cette fin, l'identité d'une personne qui n'est pas soupçonnée d'une infraction pénale peut également être établie ; l'article 69, alinéa 1, deuxième phrase, s'applique par analogie. Les mesures visées à l'alinéa 1, deuxième phrase, ne peuvent être prises si elles sont disproportionnées par rapport à l'importance de l'affaire ; les mesures visées à l'alinéa 1, phrase 3, ne peuvent pas être prises contre la volonté de la personne concernée. (notre traduction)

aussi en Allemagne, les contrôles peuvent être utilisés à des fins d'investigation ou préventives pour un individu suspecté d'avoir commis, ou de se préparer à commettre, une infraction (contrôle de police judiciaire), ou pour prévenir une atteinte à l'ordre public (contrôle de police administrative). Les contrôles doivent reposer sur l'idée de « suspicion raisonnable » (ou « soupçon concret » en Allemagne). » Maillard, *Contrôles*, p. 3.

4.2. Les pouvoirs de contrôle en l'absence de soupçon concret

Il y a néanmoins des **exceptions**, permises par la *Loi sur la Police Fédérale (Bundespolizeigesetz – BPolG)* ainsi que par les lois de police de certains états, **qui autorisent des contrôles quel que soit le comportement de la personne contrôlée**. Il peut être relevé que ce large pouvoir discrétionnaire permis par ces dispositions est comparable à celui organisé par les articles 78-2(2), 78-2(3) et 78-2(4) du Code de procédure pénale en France.

- La section 22(1a) de la *Loi sur la Police Fédérale* permet d'effectuer des contrôles en l'absence de soupçon pour empêcher ou arrêter l'entrée non autorisée sur le territoire fédéral :

« (1a) Afin d'empêcher ou d'arrêter l'entrée non autorisée sur le territoire fédéral, la police fédérale peut, dans les trains et sur le territoire des installations ferroviaires des chemins de fer fédéraux (article 3), dans la mesure où l'on peut supposer, sur la base de la connaissance de la situation ou de l'expérience de la police des frontières, que celles-ci sont utilisées pour une entrée non autorisée, ainsi que dans une installation ou un équipement d'un aéroport commercial (§ 4) desservant le trafic aérien transfrontalier, arrêter toute personne pour une courte durée, l'interroger et exiger que les papiers d'identité ou les documents de passage de la frontière qu'elle porte sur elle soient remis pour examen, ainsi qu'inspecter les objets qu'elle porte sur elle. » (*notre traduction*)

La section 23 de cette même loi octroie aussi d'autres pouvoirs préventifs de contrôle sans exigence de suspicion pour une variété de raisons incluant le fait « d'éviter un danger », « d'empêcher ou d'arrêter l'entrée non autorisée sur le territoire fédéral », ou de prévenir certaines infractions pénales dans la zone transfrontalière.³³

- Au niveau des Etats (Länder), l'Etude *Origines Contrôlées* identifie plusieurs dispositions qui permettent des contrôles discrétionnaires :

« Les dispositions relatives aux « contrôles discrétionnaires » (verdachtsunabhängige Kontrollen), qui autorisent les policiers de certains Länder (par exemple en Bade-Wurtemberg, Bavière ou Schleswig-Holstein) à contrôler « sans motif particulier » (anlassunabhängig), ou qui circonscrivent dans d'autres Länder ce type de contrôles à des espaces urbains définis comme « dangereux » (gefährliche Orte), ont à ce titre suscité de nombreux débats à l'échelle fédérale et régionale.»³⁴ Par exemple, dans l'Etat de Berlin les « contrôles discrétionnaires » (verdachtsunabhängige Kontrolle) ont d'abord été autorisés dans la loi régionale en 1999 puis retirés en 2004 (Pütter, 2008). En revanche, la possibilité de tels contrôles a été maintenue au sein des « zones

³³ Voir annexe 1 pour des extraits.

³⁴ Gauthier, *Origines*, pp. 102 – 103.

dangereuses » (gefährliche Orte) à l'intérieur desquelles les policiers ont donc le droit de contrôler les personnes sans restrictions. »³⁵

D'autres exemples des lois permettant des contrôles sans (cause ou raison) dans les zones désignées comme dangereuses (crime hotspots) incluent : Paragraphe 19 de la *Loi sur la Police de l'état libre de Saxe*³⁶; Paragraphe 13 de la *Loi sur le traitement des données de la police* (PolDVG)³⁷.

- Les études comparées attirent l'attention sur la **ressemblance entre les pouvoirs exceptionnels d'effectuer des contrôles dans les « zones dangereuses » en Allemagne et les pouvoirs de contrôle « sur réquisition de procureur » en France** : « Dans les deux pays, les policiers, sous contrôle du procureur, sont également autorisés dans certaines zones à contrôler tout individu sans relation avec un comportement suspect : ce sont les zones faisant l'objet d'une réquisition du procureur en France (article 78.2 du Code de procédure pénale) ou les zones dangereuses (*gefährliche Orte*) en Allemagne. »³⁸

4.3. Les pouvoirs flous facilitent les contrôles d'identité discriminatoires

Le rôle des pouvoirs de contrôles 'sans soupçon concret' dans la production des contrôles d'identité discriminatoires est soulignée par des organisations internationales, ONG et experts.

- Le *Rapport du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine sur sa mission en Allemagne*, des Nations Unies, publié en août 2017, souligne que :

« En vertu du paragraphe 22, alinéa 1)a) de la loi sur la police fédérale, aux fins du contrôle de l'immigration, la police fédérale peut contrôler, interroger et exiger les documents d'identité de toute personne dans les gares, les trains et les aéroports, ainsi qu'inspecter les objets en sa possession. Cette pratique a pour conséquence que les « caractéristiques extérieures immuables » servent de critère de suspicion et que la race devient ainsi un critère de sélection pour effectuer des contrôles. »³⁹

Les mêmes experts constatent aussi que dans l'état de Berlin, des sources provenant de la société civile indiquent que :

« ...une loi d'État permet à la police du Land de classer certains secteurs comme « lieux dangereux », établissant ainsi une zone spatiale où les contrôles d'identité

35 Gauthier, *Ibid.*, p. 103, note de bas de page 8.

36 *Polizeigesetz des Freistaates Sachsen*, <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3189-SaechsPolG#p19>.

37 *Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) Vom 12. Dezember 2019*. <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-PolDVGHA2019rahmen>.

38 Hunold et al., *Logiaues*, p. 272, note de bas de page 9. Voir aussi Maillard, *Contrôles*. pp. 3-4.

39 Nations Unies, Assemblée Générale, *Rapport du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine sur sa mission en Allemagne*, A/HRC/36/60/Add.2, 15 août 2017, disponible au : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/238/68/PDF/G1723868.pdf?OpenElement>, paragraphe 26.

et les fouilles sont autorisés même si l'individu concerné ne fournit pas de motif de suspicion, et portant atteinte à la liberté de mouvement. Il s'agit souvent de zones où travaillent et vivent un grand nombre de personnes racisées, y compris des personnes d'origine africaine. »⁴⁰

- La Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) exprime aussi sa préoccupation à l'égard des pouvoirs de contrôle en l'absence de soupçon, attirant l'attention sur le paragraphe 23 de la loi fédérale sur la police ainsi que sur les « zones de criminalité » dans les lois des états :

« l'ECRI est préoccupée par le fait que le paragraphe 23 de la loi fédérale sur la police autorise la police à interpellier des personnes sans avoir de raison de soupçonner qu'elles ont commis une infraction pénale ou administrative ou qu'elles présentent un danger pour la sécurité publique. Les lois sur la police de plusieurs Länder prévoient que leurs autorités peuvent désigner certains secteurs comme des « zones de criminalité » et donnent à la police le droit de procéder à des contrôles d'identité sans que les personnes contrôlées soient soupçonnées de quoi que ce soit. »⁴¹

L'ECRI met en relief, à titre d'exemple, « les paragraphes 34.2.2 et 21.2.1 de la loi générale sur la sécurité et l'ordre public (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz) de Berlin, §13.1.2 de la loi bavaroise sur les tâches de la police (Poizeiaufgabengesetz) et §19.1.2 de la loi sur la police (Polizeigesetz) de la Saxe. »⁴²

« ...L'ECRI souligne en outre que la Cour de justice de l'Union européenne a conclu que le droit de l'UE sur l'espace Schengen s'opposait à une réglementation nationale, telle que le paragraphe 23 de la loi fédérale sur la police, qui confère aux services de police la compétence pour contrôler l'identité d'une personne, indépendamment du comportement de celle-ci et de l'existence de circonstances particulières, à moins que cette réglementation ne prévoie l'encadrement nécessaire de cette compétence. »⁴³ S'appuyant sur cette décision, la Haute Cour administrative du Bade-Wurtemberg a jugé en 2018 que l'article 23 de la loi susvisée n'était pas une base juridique suffisante pour la pratique des contrôles d'identité.⁴⁴ Une autre juridiction allemande a également conclu que la police avait outrepassé sa marge d'appréciation en procédant à des contrôles d'identité dans de telles conditions.⁴⁵ Au vu de ces développements récents, l'ECRI estime que les autorités de la Fédération et des Länder devraient faire en sorte qu'un avis juridique soit rendu

40 Nations Unies, Assemblée Générale, *Ibid.*, paragraphe 27. Voir aussi *Rapport parallèle*, pp 31-32.

41 ECRI, Rapport sur l'Allemagne, sixième cycle de monitoring, adopté le 10 Décembre 2019, publié le 17 mars 2020, paragraphe 105, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-l-allemande-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce4c1>

42 ECRI, Rapport sur l'Allemagne, note de bas de page 150.

43 Cour de justice de l'Union européenne, C-9/16, 21 juin 2017, ECLI:EU:C:2017:483.

44 Haute Cour administrative du Bade-Wurtemberg, 1 S 1469/17, 13.2.2018.

45 Haute Cour administrative de Münster, 5 A 294/16, 7 août 2018

sur la nécessité d'aligner sur cette jurisprudence leurs dispositions législatives applicables aux activités de contrôle et d'investigation.»⁴⁶ (*nous soulignons*)

- Amnesty International a aussi revendiqué la suppression des pouvoirs autorisant des contrôles sans soupçon concret :

« Les dispositions légales permettant des contrôles sans motif et indépendants de tout soupçon, comme le paragraphe 22, al. 1a de la BPolG, doivent être supprimées. Les dispositions comparables au niveau des Länder - comme le § 21 alinéa 2 n° 1 de l'ASOG Bln doivent être soumises à un examen au regard des droits fondamentaux et des droits humains. »⁴⁷

- Le *Rapport parallèle* soumis aux Nations Unies par plusieurs ONG abonde dans le même sens :

« En vertu du **§ 22 alinéa 1a de la loi sur la police, la police peut contrôler l'identité d'une personne sans soupçon fondé, à titre de mesure préventive contre l'immigration non autorisée**. Dans ce contexte, la police utilise des critères racistes pour sélectionner les individus qu'elle va contrôler. Alors que le gouvernement fédéral nie toujours l'existence d'une telle pratique, des voix au sein de la police ont confirmé la véracité des faits. Pour les Noirs et les autres personnes de couleur en Allemagne, cette pratique fait désormais partie de leur quotidien. En dépit d'un taux de réussite que l'on pourrait qualifier de quasi inexistant (0,07 % en 2012), le nombre de contrôles de police sans motif notable a augmenté en 2013. Par conséquent, les arguments avancés dans le rapport de l'État sous le point 100 ne sont pas fondés et l'affirmation selon laquelle aucun profilage ethnique n'a lieu en Allemagne doit donc être rejetée. »⁴⁸ Le rapport recommande la suppression § 22 alinéa 1a.⁴⁹

46 ECRI, Rapport sur l'Allemagne, paragraphe 106.

47 Dr. Maria Scharlau, -« Positionspapier Zu Racial-Profiling », Amnesty International, 19.10 2021 ; p. 15.

<https://www.amnesty.de/informieren/positionspapier/amnesty-positionspapier-zu-racial-profiling-oktober-2021> Traduit avec DeepL.

48 Projet collectif, *Rapport parallèle*, op. cit., p. 31. Voir aussi discussion dans Rahman et al. *Racism*, « Dans son expertise, Cremer (2017, 2013) considère également au moins l'article 22 alinéa 1a BPolG comme inconstitutionnel, car il encourage le profilage racial et viole ainsi l'interdiction de la discrimination raciale en vertu de l'article 3 (3) de la Loi fondamentale.

L'importance de la dimension spatiale est également soulignée par Belina (2016), et implique que, surtout dans les zones dangereuses, les personnes de couleur sont contrôlées plus souvent, parce qu'elles sont perçues comme n'appartenant pas au groupe et que la police leur attribue un statut « abstrait » lié à la perception d'un danger (p. 142). Dans ce contexte, Keitzel (2020) critique le « flou ancré dans la loi » des « zones dangereuses », dans lesquelles « une indépendance de la police » est inhérente, et évoque le lien avec la discrimination raciale. » p. 15. Des organisations de terrain à Berlin critiquent aussi les dispositions permettant à la police d'effectuer des contrôles sans « motif ou explication » dans les zones qualifiées de dangereuses et demande l'abolition de ces pouvoirs. voir <https://kop-berlin.de/beitrag/die-berliner-kampagne-ban-racial-profiling-gefährliche-orte-abschaffen.>»

49 Projet collectif, *Ibid.*, p. 32.

4. Le rôle des politiques organisationnelles

- Les travaux comparatifs franco-allemands insistent sur l'importance du rôle des **politiques policières** comme facteur explicatif du style de police dans chaque site étudié et des différences dans le recours aux contrôles. Ainsi, l'étude *Polis* relève que :

« Contrôle de la délinquance, affirmation de l'autorité, collecte de l'information sont mobilisés par les différentes polices mais selon des intensités différentes. Si l'on note des modalités différentes d'usages (notamment l'utilisation des contrôles par les policiers communautaires à Cologne à des fins d'information et l'utilisation des contrôles comme affirmation de l'autorité en France), **les contrastes principaux s'expriment dans les contrôles motivés par la lutte contre la criminalité**, nombreux en France (où ils représentent 65 des 80 contrôles discrétionnaires), rares en Allemagne (7 des 31 contrôles)...⁵⁰ **Ces différences s'inscrivent d'abord dans les politiques policières récentes** conduites dans les deux pays. En France, la priorité donnée à la « **lutte contre la criminalité** », à la « **culture de la performance** » ou à la « **politique des résultats** » entre 2002 et 2012 a encouragé des pratiques proactives, un nombre élevé de contrôles étant assimilé à une plus grande efficacité en matière de lutte contre la délinquance, alors que dans les deux *Länder*, on ne compte pas de politique équivalente valorisant les interpellations comme pièce centrale du travail de police de rue... **À Cologne et à Mannheim, les policiers ne se sentent que faiblement incités à opérer des contrôles pour effectuer des interpellations et, ainsi, atteindre les objectifs en matière de mise à disposition d'individus à la justice.** À Grenoble et à Lyon, cette logique, sans être omniprésente, constitue une toile de fond de l'action, de nombreux agents s'étant d'ailleurs plaints lors des moments de pause des effets pervers de la « course aux chiffres ». Dans un même sens, la disparition en France des unités de police de proximité constitue une différence majeure avec Cologne et Mannheim. »⁵¹ (*nous soulignons*)

L'étude *Origines Contrôlées* observe également :

En France « l'action policière a été ces dernières années recentrée sur la lutte contre la délinquance, et sur une hyper-valorisation du répertoire d'action qui, en France, lui est associé : contrôles, interpellations, recherche du flagrant délit... Cette valorisation de l'anticriminalité explique l'imposition de la chasse au voyou comme définition a minima du travail policier en sécurité publique, et le recours généralisé aux contrôles d'identité. Ceux-ci sont en effet considérés comme le meilleur moyen de lever une affaire et permettent de mettre à l'épreuve le flair du chasseur. La pratique de la chasse, qui se traduit par des patrouilles répétées dans les secteurs de la ville considérés comme les plus sensibles, conduit le plus souvent les policiers à croiser et à contrôler des personnes déjà connues du service. Dans un tel contexte, l'apparence et le contrôle jouent un rôle central. »⁵² **Par contraste, « dans le cas allemand, on observe une prévalence des**

50 Hunold et al., *Logiques*, op. cit., p. 279.

51 *Ibid.*, p. 289.

52 Gauthier, *Origines*. p. 111.

pratiques associées aux stratégies de prévention. »⁵³ « La doctrine préventive et les stratégies d'évitement des conflits (*Deeskalation*) influencent directement la définition des répertoires d'action policiers valorisés et mobilisés sur le terrain. La prévention est fondée sur l'identification de groupes et de populations considérés comme étant à l'origine de comportements à combattre. Dans le cas de Berlin ces groupes sont les jeunes, les marginaux et les communautés issues de l'immigration. **La police y déploie des stratégies consensualistes** (Aden, 2001, p. 466-468), recherche l'implication des acteurs locaux (travailleurs sociaux, associations communautaires, écoles) **et met en avant le travail en réseau dans des formes de coproduction de la sécurité locale**. Ainsi, une autre forme de contrôle policier des populations minoritaires se déploie dans le cas berlinois, préconisant des stratégies d'ancrage dans la société locale au détriment des pratiques policières plus coercitives évoquées dans le cas français. »⁵⁴ (*nous soulignons*)

- Les chercheurs soulignent aussi la manière dont les choix en matière de politiques organisationnelles se répercutent sur la culture de l'institution et le style de police, valorisant (ou non) une multiplicité de contrôles.

Jacques de Maillard, Professeur de sciences politiques, commente ainsi :

« ...les contrastes entre les contrôles conduits par les polices françaises et allemandes ont déjà été évoqués : pour le dire vite, les polices allemandes contrôlent moins et de façon moins concentrée sur les minorités. Ces différences ont pu être rapprochées de styles de police, plus ou moins confrontationnels (Oberwittler, Roché, 2018a ; Gauthier, 2015 ; Maillard al., 2016 ; Gauthier, Jobard, 2018), qui renvoient aux politiques policières (formation, fixation d'objectifs chiffrés, etc.), mais également à des cultures professionnelles intériorisées (valorisation des profils de « chasseurs » en France, des agents de la paix publique en Allemagne). »⁵⁵

L'étude *Polis* abonde dans le même sens :

« Les policiers allemands sont proches de ce que James Q. Wilson appelle le style « maintien de l'ordre public » (*order maintenance*) : leur préoccupation consiste d'abord à maintenir l'ordre social (la tranquillité publique) dans la communauté, et l'autonomie opérationnelle et l'informalisme sont valorisés ; les policiers chercheront par exemple à rassembler de l'information par d'autres moyens plutôt que d'utiliser les contrôles pour obtenir de l'information sur les individus. Les policiers français sont plus proches du style

53 *Ibid.*, p. 104.

54 *Ibid.*, p. 118.

55 Jacques de Maillard, « Les contrôles d'identité, entre politiques policières, pratiques professionnelles et effets sociaux. Un état critique des connaissances », Champ Pénal, 16/2019. <https://journals.openedition.org/champpenal/10318>. Selon Maillard, les résultats ne sont pas surprenants : « ... les multiples recherches consacrées aux formes de gouvernement par la performance en ont souligné les modalités relativement semblables dans l'ensemble des pays occidentaux : l'assignation d'objectifs chiffrés en matière d'arrestations ou de gardes à vue conduit à une pression se diffusant aux différents échelons de la hiérarchie (Jobard, Maillard, 2015, 218-223). L'auteur souligne : « Le déplacement est à noter : alors que les règles de droit encadrent des activités individuelles (comment un policier utilise son sens du jugement pour décider d'un contrôle), les politiques dont il est fait mention ici agrègent les pratiques individuelles pour en faire des stratégies collectives consistant à multiplier les interpellations. On peut de ce point de vue parler, à l'instar de Charles Epp et al. (2014, 11), de pratiques institutionnalisées, c'est-à-dire « des façons de faire les choses qui, bien qu'elles ne soient pas exigées par une politique officielle spécifique, sont soutenues et légitimées par des règles, de la formation et des lois, et qui se répandent largement pour devenir une activité communément acceptée. » p. 15.

légaliste : ils donnent la priorité à l'application de la loi – avec notamment un mandat de lutte contre la criminalité – et les relations interpersonnelles sont plus limitées. »⁵⁶

5. Enregistrement de contrôles et publication des données

Comme indiqué dans la section 3 ci-dessus, il n'y a pas de collecte systématique de données sur les contrôles.

L'instauration d'un système d'enregistrement de données sur les contrôles est cependant demandée par des ONG allemandes :

« La police doit mettre en place un enregistrement du processus de contrôle et remettre à la personne contrôlée un numéro de référence sur la base duquel la société civile pourra procéder à une analyse d'un échantillon aléatoire de ces contrôles. De cette manière, un suivi des discriminations racistes à l'encontre de chacun des groupes qui nécessitent une protection en vertu de la CIEDR pourra avoir lieu. »⁵⁷

Toutefois à ce jour, nous n'avons pas connaissance d'avancées concrètes en ce sens. L'Etat de Brême a modifié sa loi de police et oblige les policiers de fournir un récépissé aux personnes contrôlées ; il n'y a toutefois pas encore d'information sur les progrès de sa mise en œuvre.⁵⁸

6. Mécanismes de plaintes

- Comme pour d'autres aspects des questions de police en Allemagne, la situation varie considérablement d'un État à l'autre. D'une manière générale, il n'existe pas en Allemagne d'organe de contrôle de la police clairement indépendant pouvant enquêter sur des contrôles discriminatoires. Les organes chargés d'enquêter sur des violations graves de droits humains sont « intégrés dans la structure des autorités internes et ne sont donc pas suffisamment indépendants. »⁵⁹ L'ECRI a attiré l'attention sur ce manque d'indépendance des organes de traitement de plaintes:

« Qui plus est, la plupart des organes chargés d'enquêter sur les cas présumés de discrimination raciale, et notamment de profilage racial et de comportement raciste, imputés à la police, ne sont pas indépendants, ce qui est contraire à la recommandation figurant au paragraphe 10 de la RPG n° 11 de l'ECRI »⁶⁰

56 Hunold et al., *Logiques*, op. cit., pp. 288-289.

57 Project collectif, *Rapport parallèle*, op. cit., p. 32.

58 Voir aussi la section 9 ci-dessous « Réformes ».

59 Amnesty International, *Amnesty Positionspapier unabhängige Untersuchungsmechanismen*, 21 novembre 2018, p. 5.

<https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-03/Amnesty-Positionspapier-unabhaengige%20Untersuchungsmechanismen-21.11.2018.pdf>

60 ECRI, *Report on Germany*, op. cit., para 107.

Dans leur Rapport parallèle à l'ONU, un groupe d'ONG a également souligné la nécessité de créer « un bureau indépendant de traitement des plaintes contre le racisme afin d'enregistrer les cas de discrimination par la police. Cet organe devrait être équipé et financé de manière adéquate et avoir le pouvoir de prendre des sanctions. De cette façon, les cas de discrimination policière subis par les groupes spécifiques qui nécessitent une protection en vertu de la CIEDR, tels que les Sintizza et Romnja (Sinti et Roms), les Noirs et les LGTI, pourraient être enregistrés et faire l'objet d'un suivi. »⁶¹

- Le Groupe de travail d'experts des Nations unies sur les personnes d'ascendance africaine a déclaré dans son rapport sur sa mission en Allemagne en août 2017 que « le gouvernement a informé le Groupe de travail que des mécanismes de plainte indépendants existaient au niveau de certains états fédérés. Cependant, si de tels mécanismes existent bien dans certains États, le manque d'informations à leur sujet entrave l'accès à ces mécanismes ». Il s'est également déclaré préoccupé par la question plus générale de l'incapacité de l'État à enquêter efficacement sur les cas de discrimination et de violence raciales :

« Le Groupe de travail est particulièrement préoccupé par l'incapacité de l'État, en particulier de la police, à enquêter efficacement et à rendre justice dans les cas de discrimination raciale et de violence contre les personnes d'ascendance africaine. Un exemple est le cas d'Oury Jalloh, un demandeur d'asile africain, qui est mort dans l'incendie d'une cellule de police à Dessau en 2005 alors qu'il avait les mains et les pieds menottés. Il existe des inquiétudes sur les préjugés raciaux qui ont présidé à son arrestation, les mauvais traitements infligés par la police, le recours à la contrainte physique et les lacunes de l'enquête sur les causes de sa mort. L'affaire a été examinée par les tribunaux et un procès pénal s'est conclu par une condamnation mineure. Il n'y a pas eu d'enquête indépendante, et le temps qui s'est écoulé sans décision concluante a jeté un doute supplémentaire sur les mesures de redevabilité dans le système de justice pénale. Le Groupe de travail estime que le racisme institutionnel et les stéréotypes racistes du système de justice pénale ont conduit à l'incapacité d'enquêter et de poursuivre efficacement les auteurs de ces actes. Le Groupe de travail est également préoccupé par le harcèlement des défenseurs des droits humains qui tentent d'obtenir la vérité et la justice dans cette affaire. »⁶²

- La nouvelle loi anti-discrimination de Berlin, adoptée en juin 2020, constitue une évolution positive. Elle offre davantage de possibilités aux personnes de porter plainte en raison de comportements discriminatoires, y compris dans le cadre de contrôles de police. Elle met également en place un bureau du médiateur qui a pour mission d'aider les personnes à déposer plainte pour discrimination en leur fournissant des informations et des conseils.⁶³ Le médiateur peut également « chercher à résoudre un conflit à l'amiable ». Il est autorisé à faire appel à des experts à tout moment et leur solliciter des avis, à transmettre des plaintes et à émettre des recommandations de mesures (article 14, paragraphe 2). Les entités publiques sont « tenues de

61 Projet collectif, *Rapport parallèle*, op. cit. 24, p. 32.

62 Nations unies, Assemblée Générale, *Rapport du Groupe de travail*, op. cit., p. 8.

63 Pour une discussion de cette loi, voir <https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/>

Cette loi spécifie qu'il y a un allègement de la preuve en matière de discrimination à son article 7.

soutenir le bureau du médiateur dans l'accomplissement de ses tâches, notamment en fournissant les informations nécessaires et en soumettant les déclarations demandées. Sur demande, le bureau du médiateur doit avoir accès aux dossiers, à moins que des intérêts publics prépondérants et majeurs ne soient en jeu dans des cas particuliers » (Article 14, paragraphe 3). « Si, après une clarification suffisante des faits et après avoir tenté en vain de régler le différend à l'amiable, le bureau du médiateur constate une violation de l'article 2 [non-discrimination]..., il dépose une plainte au sujet de cette violation auprès de l'entité publique concernée et lui demande d'y remédier » (article 14, paragraphe 4).⁶⁴

7. Formation

- Il n'est pas possible de donner un aperçu détaillé de ce qui existe en matière de formation de la police sur les contrôles d'identité. Les informations disponibles indiquent une focalisation sur des formations « interculturelles ». Amnesty International a étudié ces formations et exprime des vives critiques à leur égard notant qu'elles ne peuvent pas contribuer « à lutter contre les schémas de pensée racistes au sein de la police. Au contraire, de telles formations risquent de renforcer les schémas de pensée racistes entre les "Allemands" et les "autres". »⁶⁵

8. Réformes

- L'Allemagne n'a pas mis en place de mesures visant à réformer les pratiques de contrôles d'identité à l'échelle nationale. L'existence même du profilage ethnique par la police n'est pas encore reconnue par les autorités compétentes. Néanmoins, on peut relever des initiatives prises au niveau de certains États, comme par exemple la nouvelle loi de police d'un des plus petits *Länder*, celui de Brême, qui a récemment mis fin à la possibilité pour les policiers de procéder à des contrôles sans motif concret et oblige les policiers à remettre un récépissé indiquant le motif du contrôle à la personne contrôlée.⁶⁶ Il est toutefois trop tôt pour commenter leur mise en œuvre pratique.

64 Voir la loi anti-discrimination de l'État de Berlin, disponible à l'adresse;

https://www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/materialien/200917_ladg_normtext_englisch_final_bf.pdf

65 Dr. Maria Scharlau, *Positionspapier zur Menschenrechtlichen Notwendigkeit von Anti Rassismus-trainings für die Polizei*.

Amnesty International, 19. 10. 2021, pp. 7-8. <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2022-01/Amnesty-Positionspapier-Polizei-Antirassismus-Trainings-Deutschland-Oktober-2021.pdf> Un manuel de formation de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie intitulé "Türken und Araber verstehen und vernehmen" illustre l'approche qui risque de renforcer les stéréotypes, p. 9, note de bas de page 41.

66 Voir *Loi sur la Police de Brême*, paragraphe 27. https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremisches-polizeigesetz-bremepolg-in-der-fassung-vom-6-dezember-2001-160498?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail

dNBC News, « Germans push to hold police accountable after global George Floyd protests », <https://www.nbcnews.com/news/world/germans-push-hold-police-accountable-after-global-george-floyd-protests-n1236726>

Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz - BPolG)

§ 22 Befragung und Auskunftspflicht

Loi sur la police fédérale (Bundespolizeigesetz - BPolG) Paragraphe 22 Questionnement et obligation de fournir des informations

(1) Die Bundespolizei kann eine Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten der Bundespolizei obliegenden Aufgabe machen kann. Zum Zwecke der Befragung kann die Person angehalten werden. Auf Verlangen hat die Person mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen. *La police fédérale peut interroger une personne si des faits permettent de supposer que cette personne peut fournir des informations pertinentes pour l'exécution d'une tâche spécifique incombant à la police fédérale. La personne peut être arrêtée à des fins d'interrogatoire. Sur demande, la personne remet, pour examen, les documents d'identité qu'elle a apportés avec elle.*

(1a) Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lageerkennnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. *Afin d'empêcher ou de stopper l'entrée non autorisée sur le territoire fédéral, la police fédérale peut, dans les trains et sur le territoire des installations ferroviaires des chemins de fer fédéraux (paragraphe 3), dans la mesure où l'on peut supposer, sur la base de la connaissance de la situation ou de l'expérience de la police des frontières, que celles-ci sont utilisées pour une entrée non autorisée, ainsi que dans une installation ou un équipement d'un aéroport commercial (§ 4) desservant le trafic aérien transfrontalier, arrêter toute personne pour une courte durée, l'interroger et exiger que les papiers d'identité ou les documents de passage de la frontière qu'elle porte sur elle soient remis pour examen, ainsi qu'inspecter les objets qu'elle porte sur elle.*

(2) Die befragte Person ist verpflichtet, Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Bundespolizei erforderlich ist. Eine weitergehende Auskunftspflicht

besteht nur für die nach den §§ 17 und 18 Verantwortlichen und unter den Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 für die dort bezeichneten Personen sowie für die Personen, für die gesetzliche Handlungspflichten bestehen, soweit die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist. *La personne interrogée est tenue de fournir ses nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse du domicile et nationalité, dans la mesure où cela est nécessaire à l'exécution des tâches de la police fédérale. Un autre devoir d'information n'existe que pour les personnes responsables en vertu des paragraphes 17 et 18 et, dans les conditions du paragraphe 20, alinéa 1, pour les personnes qui y sont désignées ainsi que pour les personnes pour lesquelles il existe des obligations légales d'agir, dans la mesure où l'information est nécessaire pour éviter un danger.*

(3) Unter den in den §§ 52 bis 55 der Strafprozeßordnung bezeichneten Voraussetzungen ist der Betroffene zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Dies gilt nicht, soweit die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist. Die betroffene Person ist über ihr Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren. Auskünfte, die gemäß Satz 2 erlangt wurden, dürfen nur für den dort bezeichneten Zweck verwendet werden. *Dans les conditions prévues aux articles 52 à 55 du Code de procédure pénale, la personne concernée a le droit de refuser de fournir des informations. Cette disposition ne s'applique pas si l'information est nécessaire pour éviter un danger pour la vie, l'intégrité physique ou la liberté d'une personne. La personne concernée est informée de son droit de refuser de fournir des informations. Les informations obtenues conformément à la phrase 2 ne peuvent être utilisées qu'aux fins qui y sont précisées.*

(4) § 136a der Strafprozeßordnung gilt entsprechend. § 12 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes findet keine Anwendung. *L'article 136a du Code de procédure pénale s'applique mutatis mutandis. L'article 12 de la loi sur l'application des règles administratives ne s'applique pas.*

§ 23 Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen

Paragraphe 23 Établissement de l'identité et vérification des certificats d'habilitation

- (1) Die Bundespolizei kann die Identität einer Person feststellen: *La police fédérale peut établir l'identité d'une personne ;*
1. zur Abwehr einer Gefahr, *pour éviter un danger,*
 2. zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs, *pour le contrôle policier du trafic transfrontalier,*

3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4, *dans la zone frontalière jusqu'à une profondeur de trente kilomètres pour empêcher ou arrêter l'entrée non autorisée sur le territoire fédéral ou pour prévenir les infractions pénales au sens du paragraphe 12, alinéa 1, numéros 1 à 4,*

4. wenn die Person sich in einer Einrichtung der Bundespolizei (§ 1 Abs. 3), einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4), dem Amtssitz eines Verfassungsorgans oder eines Bundesministeriums (§ 5) oder an einer Grenzübergangsstelle (§ 61) oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und die Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, oder

si la personne se trouve dans un établissement de la police fédérale (paragraphe 1, alinéa 1, de la loi sur la police fédérale). 3), une installation ou un équipement des chemins de fer fédéraux (§ 3), une installation ou un équipement d'un aéroport commercial desservant le trafic aérien (§ 4), le siège officiel d'un organe constitutionnel ou d'un ministère fédéral (§ 5) ou à un point de passage frontalier (§ 61) ou à proximité immédiate de celui-ci, et que des faits permettent de supposer que des infractions pénales y seront commises, que des infractions pénales vont y être commises par lesquelles des personnes se trouvant dans ou sur ces objets ou ces objets eux-mêmes sont directement mis en danger, et l'établissement de l'identité est nécessaire sur la base de la situation de mise en danger ou d'indications relatives à la personne, ou

5. zum Schutz privater Rechte. *pour la protection des droits privés.*

(1a) Das in Absatz 1 Nr. 3 genannte Grenzgebiet erstreckt sich im Küstengebiet von der seewärtigen Begrenzung an bis zu einer Tiefe von 50 Kilometern; darüber hinaus nur nach Maßgabe der Rechtsverordnung zu § 2 Abs. 2 Satz 2. *La zone frontalière visée au paragraphe 1 n° 3 s'étend, dans la zone côtière, de la limite côté mer jusqu'à une profondeur de 50 kilomètres ; au-delà de cette profondeur, uniquement conformément à l'ordonnance légale relative au paragraphe 2 alinéa 2 phrase 2.*

(2) Zur Erfüllung der Aufgaben nach § 7 kann die Bundespolizei ferner die Identität einer Person feststellen, wenn sie:

Afin d'accomplir les tâches visées à l'article 7, la police fédérale peut également établir l'identité d'une personne si celle-ci

1. sich an einem Ort aufhält, in bezug auf den Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dort
est présente dans un lieu pour lequel les faits justifient la supposition que
 - a) Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben oder
des personnes y planifient, préparent ou commettent des infractions pénales, ou
 - b) sich Straftäter verbergen,
des criminels s'y cachent,
2. sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und die Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, oder
se trouve à l'intérieur ou à proximité immédiate d'une installation ou d'un équipement de transport ou d'utilité publique, d'un moyen de transport public, d'un bâtiment officiel ou d'un autre objet particulièrement menacé et que des faits permettent de supposer que des infractions pénales y seront commises qui mettent directement en danger les personnes présentes dans ces objets ou ces objets eux-mêmes, et que l'établissement de l'identité est nécessaire sur la base de la situation de mise en danger ou d'indications relatives à la personne, ou
3. an einer Kontrollstelle angetroffen wird, die von der Bundespolizei eingerichtet worden ist, um
est rencontrée à un point de contrôle mis en place par la police fédérale afin d'empêcher
 - a) Straftaten von erheblicher Bedeutung oder
des infractions pénales d'une importance considérable ou
 - b) Straftaten im Sinne des § 27 des Versammlungsgesetzes zu verhindern, für deren Begehung Tatsachen sprechen.
des infractions pénales au sens de l'article 27 de la loi sur les assemblées pour la commission desquels il existe des preuves.

(3) Die Bundespolizei kann zur Feststellung der Identität die erforderlichen Maßnahmen treffen. Sie kann den Betroffenen insbesondere anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, daß er Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt. Bei der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs kann die Bundespolizei ferner verlangen, daß der Betroffene Grenzübertrittspapiere vorlegt. Der Betroffene kann festgehalten und zur Dienststelle mitgenommen werden, wenn seine Identität oder seine Berechtigung zum Grenzübertritt auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Unter den Voraussetzungen des

Satzes 4 können der Betroffene sowie die von ihm mitgeführten Sachen nach Gegenständen, die der Identitätsfeststellung dienen, durchsucht werden.

La police fédérale peut prendre les mesures nécessaires pour établir l'identité. Elle peut notamment arrêter la personne concernée, l'interroger sur ses données personnelles et exiger qu'elle remette ses papiers d'identité pour examen. Lors des contrôles de police du trafic transfrontalier, la police fédérale peut également exiger de la personne concernée qu'elle produise des documents pour le passage de la frontière. L'intéressé peut être placé en détention et conduit au poste de police si son identité ou son droit de franchir la frontière ne peut être établi d'une autre manière ou ne peut l'être qu'avec beaucoup de difficultés. Sous réserve des conditions énoncées à la phrase 4, la personne concernée et les objets qu'elle transporte peuvent être fouillés à la recherche d'objets permettant d'établir son identité.

- (4) Die Bundespolizei kann, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, verlangen, daß Berechtigungsscheine, Bescheinigungen, Nachweise oder sonstige Urkunden zur Prüfung ausgehändigt werden, wenn der Betroffene auf Grund einer Rechtsvorschrift verpflichtet ist, diese Urkunden mitzuführen.

La police fédérale peut, dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, exiger que des certificats d'habilitation, des attestations, des preuves ou d'autres documents soient remis pour examen si la personne concernée est obligée de porter sur elle ces documents sur la base d'une disposition légale.

- (5) Die Bundespolizei kann verlangen, daß sich Personen ausweisen, die eine Einrichtung der Bundespolizei (§ 1 Abs. 3) oder den Amtssitz eines Verfassungsorgans oder eines Bundesministeriums (§ 5) betreten wollen oder darin angetroffen werden. Von den in Satz 1 bezeichneten Personen mitgeführte Sachen können bei der Einlaßkontrolle durchsucht werden, wenn dies auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist.

La police fédérale peut exiger l'identification des personnes qui souhaitent pénétrer dans une installation de la police fédérale (article 1, paragraphe 3) ou dans le siège officiel d'un organe constitutionnel ou d'un ministère fédéral (article 5) ou qui s'y trouvent. Les objets portés par les personnes mentionnées dans la phrase 1 peuvent être fouillés lors du contrôle d'entrée si cela est nécessaire en raison d'une situation dangereuse ou d'indications relatives à la personne

BELGIQUE

9. Résumé

Les contrôles d'identité discriminatoires sont dénoncés depuis un certain nombre d'années en Belgique, tant par des instances nationales qu'internationales. Quelques recherches universitaires récentes, de nature qualitative, ont aussi cherché à analyser ce phénomène.

Les contrôles d'identité peuvent être réactifs (par exemple suite à la commission d'une infraction) ou proactifs (lorsque la police a des « motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu », qu'une personne est recherchée, a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé). C'est cette seconde catégorie de contrôles qui cristallise les critiques : bien qu'il s'agisse à première vue d'un cadre relativement restrictif, la notion de « motifs raisonnables » a été analysée comme offrant en pratique un pouvoir discrétionnaire très large pour la police, ouvrant la porte à un risque de profilage ethnique. Cette notion n'est précisée ni dans la loi, ni dans la circulaire qui l'accompagne.

Les organisations de défense des droits humains plaident pour la mise en œuvre d'un **ensemble cohérent de réformes**, qui doivent intervenir à plusieurs niveaux afin de mettre un terme au profilage ethnique par la police : révision du cadre législatif, enregistrement des contrôles et données à analyser par une institution indépendante, supervision accrue, traçabilité des contrôles, mécanisme de plainte indépendant, lien de confiance entre police et population.

Des autorités politiques, fédérales, régionales et locales, ont publiquement reconnu l'existence de ces pratiques discriminatoires, organisant notamment de larges auditions dans les assemblées parlementaires, sans toutefois qu'aucune réforme n'intervienne. Au niveau local, certaines villes ou zones de police se sont engagées dans un processus de réflexion ou de transformation ponctuelle de pratiques (comme par exemple des projets locaux expérimentaux visant à enregistrer les contrôles d'identité et leurs motifs, ou à délivrer une attestation de contrôle), sans que cela n'ait donné lieu encore à des résultats concrets et analysés.

10. Contexte général

- La police en Belgique est structurée à deux niveaux, une Police locale et la Police fédérale⁶⁷. La Police locale est composée de 185 zones de police réparties sur l'ensemble du territoire, et chaque zone de police comprend une ou plusieurs communes. La Police

67 Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M.B., 1er mai 1998.

locale est chargée, sur le territoire de la zone de police, des missions de police de base, tant de police judiciaire (recherche des infractions, de leurs auteurs et des preuves) que de police administrative (maintien de l'ordre public). La Police fédérale est un corps unique pour l'ensemble du pays et elle exerce des missions de police judiciaire et de police administrative dans des domaines spécialisés ou lorsque les phénomènes dépassent le niveau local.

Police locale et police fédérale sont toutes deux susceptibles de procéder à des contrôles d'identité dans l'exercice de leurs missions, même si ces contrôles seront davantage le fait de la police locale. Elles sont soumises au même cadre légal, défini par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

11. Cadre juridique et critiques

- Les contrôles d'identité et les fouilles de personnes sont réglementés par la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Cette loi s'accompagne d'une circulaire qui en explicite la portée (Circulaire du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police), tandis que d'autres instructions peuvent être édictées par les autorités compétentes. Enfin, nous verrons que l'interdiction de la discrimination est contenue dans plusieurs dispositions légales ou réglementaires.

Ce cadre juridique est critiqué par de nombreux acteurs de lutte contre les discriminations, en ce que la notion de « motif raisonnable » qui permet l'exercice de pouvoirs de contrôle n'est pas défini de manière suffisamment précise.

Nous allons examiner successivement le cadre légal (3.1.) et les principales critiques formulées (3.2.).

12.1. Les dispositions légales et réglementaires.

a. Les dispositions légales

- Les contrôles d'identité sont régis par l'article 34 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.⁶⁸ Trois grandes catégories de contrôles d'identité y sont autorisées :
 - les contrôles réactifs, c'est-à-dire les contrôles de personnes privées de liberté ou qui ont commis une infraction (pénale ou administrative (§ 1, al. 1) et les contrôles des personnes tentant de pénétrer un lieu où l'ordre public est menacé (§ 2 (personne privée de liberté ou qui a commis une infraction) ;

⁶⁸ Voir en annexe 1 le texte complet de cet article 34.

- les contrôles dit « proactifs », c'est-à-dire les contrôles des personnes vis-à-vis desquelles les policiers « ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé » (§ 1, al. 2) ;
 - et les contrôles dans le cadre du respect de la législation relative à l'accès au territoire, au séjour et l'éloignement des étrangers.
- L'article 28 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police définit les cas dans lesquels un fonctionnaire de police peut procéder à une fouille de personnes.⁶⁹ Les conditions sont les suivantes :
 - la personne fait l'objet d'une contrôle d'identité sur base de l'article 34 et au surplus, « en fonction du comportement de cette personne, d'indices matériels ou des circonstances, le fonctionnaire de police a des motifs raisonnables de croire que la personne (...) porte une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public ;
 - la personne est privée de liberté ;
 - la personne participe à des rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public ou accède à des lieux où l'ordre public est menacé.
 - Plusieurs dispositions légales ou réglementaires fixent des règles de non-discrimination à respecter par les forces de l'ordre dans l'exécution de leurs missions :
 - L'article 1^{er} alinéa 2 de la loi sur la fonction de police affirme que « Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société. Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi. ».
 - L'article 23 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ⁷⁰ sanctionne pénalement les agents publics qui

69 Voir en annexe 1 le texte complet de cet article

70 Moniteur belge, 8 août 1981. L'article 23 se lit comme suit : « Est puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans, tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique qui, dans l'exercice de ses fonctions, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de l'un des critères protégés. Les mêmes peines sont applicables lorsque les faits sont commis à l'égard d'un groupe, d'une communauté et de leurs membres, en raison de l'un des critères protégés. Si l'inculpé justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs pour des objets du ressort de ceux-ci et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique, les peines sont appliquées seulement aux supérieurs qui ont donné l'ordre. Si les fonctionnaires ou officiers publics prévenus d'avoir ordonné, autorisé ou facilité les actes arbitraires susmentionnés prétendent que leur signature a été surprise, ils sont tenus en faisant, le cas échéant, cesser l'acte, de dénoncer le coupable ; sinon, ils sont poursuivis personnellement. Si l'un des actes arbitraires susmentionnés est commis au moyen de la fausse signature d'un fonctionnaire public, les auteurs du faux et ceux qui, méchamment ou frauduleusement, en font usage sont punis de la réclusion de dix ans à quinze ans. »

commettent une discrimination dans l'exercice de ses fonctions en raison de l'un des critères protégés. Les critères protégés sont définis par l'article 4, 4° de la même loi : il s'agit de la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique⁷¹.

- En vertu de l'article 24 du Code de déontologie des services de police du 10 mai 2006⁷², « Les membres du personnel respectent la dignité de toute personne, quels que soient les motifs ou circonstances qui les mettent en contact avec elle. Dans l'exercice de leur fonction, ils s'interdisent aussi toute discrimination et toute forme de partialité, quelle qu'en soit la raison et notamment : la prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale, le sexe ou l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la langue, le patrimoine, l'âge, les convictions religieuses ou philosophiques, la santé, le handicap ou les caractéristiques physiques ».

b. Circulaires et directives

- La loi sur la fonction de police s'accompagne d'une circulaire (Circulaire du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police⁷³), qui apporte certaines précisions sur l'exercice des missions de police. L'article 6.3.3. de la circulaire⁷⁴ traite des contrôles d'identité réalisés sur base de l'article 34 de la loi sur la fonction de police et précise quelques éléments en complément de la loi, sans toutefois expliciter la notion de « motifs raisonnables » qui est au cœur du pouvoir de contrôle. Tout au plus, la circulaire précise-t-elle que :
 - les contrôles de l'identité de personnes ne peuvent être arbitraires ni, hormis certains cas particuliers, systématiques.
 - le policier doit avoir « une raison policière fondée » qu'il doit pouvoir « expliciter à ses supérieurs hiérarchiques » pour procéder à un contrôle d'identité. La circulaire ajoute que « les services de police conservent ainsi une certaine liberté d'appréciation en la matière ».

La circulaire du 2 février 1993 poursuit en indiquant que « les fonctionnaires de police devront être formés à exécuter ces contrôles d'identité et surtout discerner les situations

71 L'article 23 de loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination contient une disposition similaire pour les autres articles protégés, étant l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique et l'origine sociale. Il convient de noter que la notion de caractéristique physique renvoie à des « caractéristiques innées ou apparues indépendamment de la volonté de la personne (exemples : tache de naissance, brûlures, cicatrices chirurgicales, mutilations, ...) et qui sont stigmatisantes ou potentiellement stigmatisantes pour la personne. Dès lors, les tatouages, piercings, coiffures ou autres caractéristiques de ce type ne sont pas considérés comme une caractéristique physique. » (<https://www.unia.be/fr/criteres-de-discrimination/autres-criteres-de-discrimination#Les-caracteristiques-physiques>).

72 Moniteur belge, 30 mai 2006.

73 Moniteur belge, 20 mars 1993.

74 Voir en annexe 2 le texte complet de cet article 6.3.3.

où ils s'imposent. Il est impératif en cette matière d'éviter que leur caractère trop systématique, leur fréquence ou certaines modalités de leur réalisation, les contrôles d'identité dégénèrent en mesures policières excessives et vexatoires, de nature non seulement à engendrer inquiétude et réprobation, mais aussi de nature à compromettre finalement l'efficacité de l'ensemble des contrôles d'identité indispensables à l'application effective de plusieurs lois spéciales ou s'imposant en raison de circonstances particulières ».

- Des contrôles systématiques peuvent avoir lieu dans les cas définis par la circulaire lorsque des incidents sont à craindre dans le cadre d'événements ou lorsque certains endroits particuliers font l'objet d'une menace. Ces contrôles sont effectués conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative ».

De plus, les autorités administratives (ministre de l'Intérieur, Bourgmestre) peuvent autoriser des contrôles systématiques « dans le cadre d'événements particuliers ou en des lieux particuliers ». Plusieurs instructions ministérielles de ce type ont été publiées ces dernières années au Moniteur belge, comme par exemple :

- Circulaire ministérielle OOP 43 du 3 septembre 2015⁷⁵ permettant le contrôle d'identité aléatoire de toutes les personnes présentes dans les infrastructures et moyens de transports (train, métro, aéroport et port. Cette circulaire faisait suite aux actes violents survenus le 21 août 2015 dans le Thalys Amsterdam – Paris et au vu du niveau de la menace.
 - Circulaire ministérielle OOP 44 du 23 octobre 2015⁷⁶, autorisant le contrôle d'identité de tous les demandeurs d'asile qui se présentent dans les locaux de l'Office des étrangers, au motif de leur affluence exceptionnelle et la nécessité de lutter « contre les phénomènes tels que les " Foreign Terrorists Fighters " ou encore la traite et le trafic des êtres humains ».
- L'article 5.2.4 de la même circulaire traite des contrôles dans le cadre de la police des étrangers : la circulaire indique qu'en vue de l'application de la législation en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, les forces de l'ordre peuvent procéder à des contrôles d'identité qui peuvent revêtir un caractère systématique. La circulaire ajoute que « tel n'est pas le cas lorsque leur qualité d'étranger n'est pas établie à priori ».
 - D'autres instructions sont susceptibles d'être diffusées aux fonctionnaires de police, telles qu'un guide d'intervention commun aux services de police du pays, ou des instructions

75 Moniteur belge, 10 septembre 2015.

76 Moniteur belge, 2 décembre 2015.

spécifiques qu'un chef de corps peut prendre l'initiative d'adresser aux policiers de sa zone de police. Amnesty International y fait référence dans son rapport publié en 2018 : « On ne sait jamais avec des gens comme vous. Politiques policières de prévention du profilage ethnique »⁷⁷. Ce guide et ces instructions ne sont toutefois pas rendus publics ou à tout le moins pas d'une manière systématique ou centralisée. Par ailleurs Amnesty International Belgique a indiqué dans sa publication que le guide et les instructions auxquels ils ont pu avoir accès ne contenaient aucune précision supplémentaire quant aux critères applicables pour les contrôles d'identité.⁷⁸

12.2. Un cadre légal critiqué

Deux **critiques principales** ressortent des travaux menés par les chercheurs et les ONG qui se sont penchés sur la question du profilage ethnique : **le caractère vague de la notion de « motifs raisonnables » autorisant la police à procéder à un contrôle d'identité proactif, et l'absence d'inscription formelle dans la loi de l'interdiction du profilage ethnique.** Nous évoquerons enfin brièvement les risques inhérents aux contrôles d'identité effectués dans le cadre de la police des étrangers.

12.2.1 Une notion trop vague : « les motifs raisonnables »

- Le critère défini par l'article 34 de la loi sur la fonction de police pour pouvoir procéder à un contrôle d'identité « proactif » est l'existence de « motifs raisonnables de croire... » qu'une personne est recherchée, a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, ou pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé. Chercheurs et organisations gouvernementales ont relevé le **caractère trop vague de cette notion de « motifs raisonnables » et le fait qu'elle donne à la police un très large pouvoir discrétionnaire, pouvant ouvrir la porte au profilage ethnique.** Il est dès lors suggéré de **définir plus précisément le cadre légal des contrôles proactifs** et de modifier la circulaire du 2 février 1993 pour donner des **instructions plus précises aux policiers** sur les cas dans lesquels ils peuvent procéder à des contrôles d'identité « proactifs ». Aucun travail de fond n'a toutefois été fait à ce stade pour proposer une formulation alternative à la notion de « motifs raisonnables ».
- Dans sa thèse de doctorat présentée en octobre 2020, la chercheuse criminologue I. Saudelli souligne que ni l'article 34 de la loi ni la circulaire du 2 février 1993 ne donne de

77 Amnesty International, On ne sait jamais avec des gens comme vous. Politiques policières de prévention du profilage ethnique., Mai 2018, Disponible sur https://www.amnesty.be/IMG/pdf/rapport_profilage_ethnique.pdf.

78 *Ibid.* p. 26.

précision sur la manière dont les policiers doivent appliquer cette notion, c'est-à-dire le seuil d'exigence requis pour pouvoir considérer quels sont les éléments ou circonstances qui correspondent à des « motifs raisonnables ». ⁷⁹ Là où les contrôles réactifs ne peuvent intervenir que pour un motif objectivable (par exemple : une infraction a été commise par la personne), tel n'est pas le cas de la notion de « motifs raisonnables » permettant les contrôles d'identité « proactifs », qui reste floue. ⁸⁰ Cette absence de précisions conduit à laisser aux policiers une très grande marge d'appréciation dans la mise en œuvre des contrôles d'identité proactifs.

- Ce large pouvoir d'appréciation conféré par la notion de « motifs raisonnables » a également été relevé par la Professeure Sofie De Kimpe, lors d'une audition organisée par le Parlement fédéral en février 2019 ⁸¹ :
« **La notion de “motifs raisonnables” est toutefois très vague. La police interprète l'article de manière très large dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire.** Elle attache de l'importance à la liberté d'arrêter des personnes en rue. La police elle-même est dès lors favorable à la notion de “motifs raisonnables” qui lui donne une marge de manœuvre pour faire certaines choses ou non. » ⁸².
- La Ligue des droits humains et la Liga voor Mensenrechten ont également appelé à ce que la loi soit modifiée et que des instructions ayant force obligatoire soient adressées à la police afin d'encadrer de manière plus stricte le pouvoir d'appréciation de la police ⁸³. Enfin, la plateforme « Stop ethnic profiling », qui regroupe 7 associations ⁸⁴, recommande également une modification du cadre légal pour prévenir les contrôles au faciès. ⁸⁵

12.2.2. L'absence d'une interdiction explicite du profilage ethnique

- Certains ont par ailleurs déploré l'absence d'interdiction formelle du profilage ethnique dans la loi. Aussi, a-t-il été suggéré par la Ligue des droits humains, la Liga voor

79 Inès Saudelli, «Mag ik uw identiteitskaart zien? Een kwalitatief onderzoek naar identiteitscontroles uitgevoerd door de Belgische lokale politie», Proef ingediend met het oog op het behalen van de graad van doctor in de criminologische wetenschappen, VUB, 2020-2021, pp. 17 et s. Disponible sur https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/972/504/RUG01-002972504_2021_0001_AC.pdf

80 Voy. également K. Meerschaut, et P. De Hert, Identiteitscontroles in rechtsvergelijkend perspectief. Moet controle op kleur worden gemeten? Orde van de dag, 2007, n° 40, pp. 11-20

81 *Ibid.*. Voir également l'audition du Professeur Sofie De Kimpe devant la Commission de l'intérieur de la Chambre des Représentants, Le profilage ethnique. Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Nawal Ben Hamou, 21 mars 2019, Doc. 54-3683/001, pp. 17-18. Disponible sur <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3683/54K3683001.pdf>

82 *Ibid.*

83 Ligue des droits humains, « Contrôler et punir ? Etude exploratoire sur le profilage ethnique dans les contrôles de police : paroles de ciblés », 2017, p. 64. Disponible sur <https://www.liguedh.be/controler-punir-etude-profilage-ethnique/>. Liga voor Mensenrechten, Mensenrechten houden ons vrij en veilig, November 2018, p. 21.

84 Amnesty International, Ligue des droits humains, Liga voor mensenrechten, Mrax, Uit de Marge, JES et LEVL.

85 <https://stopethnicprofiling.be/fr/recommandations/>

Mensenrechten et la plateforme « Stop ethnic profiling » de modifier la loi en ce sens et de compléter les directives adressées aux fonctionnaires de police pour réduire le risque d'une application arbitraire et discriminatoire des pouvoirs de police.⁸⁶ Les organisations n'ont toutefois pas formulé de propositions plus concrètes sur le contenu de ces nouvelles directives.

12.3. Les contrôles dans le cadre de la police des étrangers

- La police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de l'application de la réglementation en matière de droit de séjour. Selon la circulaire du 2 février 1993, ces contrôles sont toutefois interdits si « la qualité d'étranger n'est pas établie a priori », sans autre explication.

Des chercheurs ont souligné le risque qu'il soit procédé à des contrôles systématiques dans des quartiers où on retrouve une plus forte présence de minorités ethniques⁸⁷. Ce risque avait d'ailleurs été soulevé lors de l'adoption de la loi elle-même⁸⁸.

13. Les contrôles d'identité en pratique

- L'existence de pratiques illégales de profilage ethnique en Belgique a été dénoncée et mise en exergue depuis plusieurs années au niveau international par des organismes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, et au niveau national par plusieurs organisations non gouvernementales et l'organisme public et indépendant de lutte contre les discriminations, « Unia ». Des chercheurs se sont également mis en exergue l'existence des contrôles d'identité et du profilage ethnique. **Il est remarquable de constater que tous les acteurs au niveau national s'accordent à dire qu'un ensemble de recommandations est nécessaire afin de mettre un terme à la pratique du profilage ethnique.**

La Belgique ne recueille pas de données statistiques systématiques sur les contrôles d'identités réalisés par la police, ni de données à caractère ethnique. Toutefois, des études de nature qualitative ont été réalisées qui permettent d'avoir une bonne compréhension du phénomène.

86 Liga voor Mensenrechten, Mensenrechten houden ons vrij en veilig, November 2018, p. 21. Amnesty International, Police et profilage ethnique. Analyse du cadre juridique en Belgique, Mai 2018, p. 21. Disponible sur

https://www.amnesty.be/IMG/pdf/police_et_profilage_ethnique_analyse_du_cadre_juridique_en_belgique.pdf.

87 Lars Breuls, Migratiecontrole als politietaak: Biedt het wettelijke kader effectieve waarborgen om etnisch profileren te voorkomen?, Panopticon, 2015, spéc. p. 511. Disponible sur

https://www.researchgate.net/publication/284551173_Migratiecontrole_als_politietaak_Biedt_het_wettelijke_kader_effectieve_waarborgen_om_etnisch_profileren_te_voorkomen

88 Cité par L. Breuls, op. cit., p. 508.

13.1 Organismes internationaux et régionaux

- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) a, en 2009 et 2020, exprimé ses inquiétudes sur l'usage par la police belge du profilage ethnique dans le cadre des contrôles d'identité.⁸⁹

Le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies a aussi attiré l'attention de la Belgique sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures mettant fin au profilage ethnique.⁹⁰

Enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies s'est dit être « préoccupé du fait que le profilage racial par la police continue d'être un problème persistant dans l'État partie et qu'il n'existe aucune loi interdisant explicitement le profilage racial ».⁹¹ Parmi les recommandations formulées, figurent l'élaboration de lignes directrices précises sur les contrôles d'identité afin d'empêcher le profilage racial, en collaboration avec les populations les plus susceptibles de profilage racial ; la mise en place d'un système indépendant de traitement des plaintes ; et la remise d'un formulaire de contrôle précisant les raisons du contrôle ou autre opération policière et les recours disponibles pour les victimes

13.2. ONG nationales

- Plusieurs ONG ont publié ces dernières années des rapports dénonçant la pratique du profilage ethnique. **Toutes formulent des ensembles cohérents de recommandations en vue de mettre un terme à ces pratiques discriminatoires, montrant que seule une approche globale, déployée à plusieurs niveaux, est de nature à avoir un impact.**
- En 2017, la Ligue des droits humains a publié un rapport intitulé « Contrôler et punir ? Etude exploratoire sur le profilage ethnique dans les contrôles de police : paroles de

89 Rapport de l'ECRI sur la Belgique (quatrième cycle de monitoring), Adopté le 19 décembre 2008 et publié le 26 mai 2009, para. 177. Disponible sur <https://rm.coe.int/quatrieme-rapport-sur-la-belgique/16808b55a9> ; Rapport de l'ECRI sur la Belgique (sixième cycle de monitoring), Adopté le 12 décembre 2019 et publié le 18 mars 2020, para. 59. Disponible sur <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-belgique/16809ce9f1>

90 Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique, universel. Belgique, A/HRC/32/8/Add.1, 1er juin 2016. Disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/074/00/PDF/G1607400.pdf?OpenElement>

91 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques, CERD/C/BEL/CO/20-22, 30 avril 2021, spéc. para. 15.

ciblés »⁹². Après avoir mené des entretiens semi-directifs avec des ONG et avec des personnes d'origine étrangère, principalement d'origine africaine et nord-africaine, la Ligue a formulé plusieurs recommandations en ce compris :

- La nécessité de documenter et étudier le phénomène (collecte de données, études scientifiques, remise d'un formulaire de contrôle, sensibilisation du public et des policiers) ;
 - Garantir l'effectivité des mécanismes de recours (accès à la justice, accessibilité des mécanismes de plainte, facilitation de la production de preuves) ;
 - Renforcer les mécanismes de prévention (encadrer plus strictement les pouvoirs de la police dans la loi, obligation de motiver les raisons du contrôle, renforcer la formation théorique et pratique des policiers, financer les services publics et renouer le lien entre police et citoyens en investissant dans le « community policing », accroître la diversité).
- En novembre 2018, la Liga voor mensenrechten a consacré une section de son rapport « Les droits humains nous assurent liberté et sécurité » (*notre traduction*) au profilage ethnique⁹³ et a formulé les recommandations suivantes :
 - Reconnaissance du profilage ethnique comme d'un problème qui requiert des solutions structurelles ;
 - Inscription dans la loi de l'interdiction du profilage ethnique, avec une circulaire donnant des instructions à la police, notamment pour expliciter cette interdiction et encadrer le pouvoir discrétionnaire de la police ;
 - Enregistrement des contrôles et de leurs suites. Les données doivent être disponibles pour les organismes de recherche et les institutions indépendantes. Nécessité pour la hiérarchie de suivre les agents qui feraient trop de contrôles non justifiés, et de sanctionner les comportements racistes ;
 - Revoir le mécanisme de plainte, pour le rendre accessible, indépendant et effectif ;
 - Investir dans la police de proximité ;
 - Mieux former les policiers aux droits fondamentaux et à la réglementation en matière de profilage ethnique.
 - En 2018, Amnesty International a publié un rapport intitulé « On ne sait jamais avec des gens comme vous. Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique »⁹⁴, après avoir interrogé 48 policiers venant de différentes zones de police, d'autres fonctionnaires de police et responsables hiérarchique, des responsables politiques, des représentants de diverses institutions de police ou de lutte contre les

92 Disponible sur <https://www.liguedh.be/controler-punir-etude-profilage-ethnique/>.

93 Liga voor mensenrechten, *Mensenrechten houden ons vrij en veilig*, November 2018, pp. 16-25. Disponible sur https://rapport.mensenrechten.be/rapport/Mensenrechten_houden_ons_vrij_en_veilig.pdf

94 Disponible sur https://www.amnesty.be/IMG/pdf/rapport_profilage_ethnique.pdf

discriminations, de même que 20 personnes issues de minorités ethniques. Parmi les fonctionnaires de police interrogés, 24 ont reconnu la pratique du profilage ethnique. Amnesty International a constaté le manque de supervision, orientation et formation des policiers, et a mis en évidence le manque de règles claires pour interpréter la notion de « motifs raisonnables » pouvant justifier un contrôle. En conclusion de son rapport, Amnesty International a formulé les recommandations suivantes :

- « Reconnaître le profilage ethnique comme une source d'inquiétude en Belgique ;
 - Préciser dans les directives et les règles ce que sont les « motifs raisonnables » pouvant mener à un contrôle d'identité en mentionnant notamment le principe de non-discrimination ;
 - Collecter des données, surveiller et enquêter sur l'utilisation des contrôles d'identité ;
 - Traiter les plaintes de manière approfondie, impartiale, transparente et efficace ;
 - Prévoir pour tous les fonctionnaires de police pour qui elle est pertinente une formation obligatoire et continue mentionnant l'interdiction du profilage ethnique ».
- La plateforme « Stop ethnic profiling » a également développé plusieurs recommandations pour qu'il soit mis fin à la pratique illégale des contrôles au faciès⁹⁵ :
 - Reconnaître l'existence du contrôle au faciès et adopter des normes juridiques pour le prévenir ;
 - Assurer la justification et la transparence grâce à l'enregistrement des contrôles d'identité (comprenant la date, le lieu, l'heure, les moyens utilisés, la raison du contrôle et son issue) et la remise d'une attestation à la personne contrôlée ;
 - Protéger les droits des citoyens en documentant les actions de la police;
 - Améliorer les relations entre la police et les communautés, par le renforcement de la police de proximité ;
 - Développer des mécanismes de plaintes accessibles, indépendants et efficaces, par l'instauration d'un organisme indépendant, externe à la police.

13.3 Unia

- Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (Equality body), a récemment financé une recherche-action avec une zone de police de Bruxelles sur le thème de la « sélectivité policière. »⁹⁶ Cette recherche a été réalisée par l'Institut national de criminologie et de criminalistique (INCC), en collaboration avec la zone de police Bruxelles-Nord (laquelle regroupe trois communes

⁹⁵ Disponible sur <https://stopethnicprofiling.be/fr/recommandations/>

⁹⁶ <https://www.unia.be/fr/articles/les-pratiques-de-selectivite-policiere-a-la-loupe-1>

de Bruxelles, Schaerbeek, Evere et Saint-Josse-ten-Noode)⁹⁷. L'objectif de la recherche était de se pencher notamment sur le « management de l'organisation policière dans ses multiples facettes : l'organisation du travail, les directives fixées par la hiérarchie, les compétences communicationnelles du policier mais aussi la culture d'entreprise », qui sont de nature à produire des pratiques discriminatoires.

Unia a formulé les recommandations suivantes⁹⁸, à la lumière des résultats de la recherche :

- Promouvoir un modèle de police tournée vers la population, en ce compris une politique de diversité dans le recrutement et le développement des compétences professionnelles;
- Transparence dans l'action de la police ;
- Introduction dans la loi l'obligation de la justification des contrôles, conçu aussi comme un premier pas vers une amélioration des procédures de plainte permettant au citoyen de demander des comptes au force de l'ordre ;
- Sanction les policiers auteurs d'abus.

13.4. Des recherches académiques

- Les recherches académiques sur le thème des contrôles d'identité et du profilage ethnique par la police ne sont pas nombreuses. Il n'y a pas d'études de nature quantitative qui aient été menées, mais des recherches de nature documentaire (analyse de littérature) et/ou qualitative.
- En 2018, trois chercheuses publient une étude dans les *Cahiers Politiestudies*, sous le titre « Evaluation et régulation de la pratique des contrôles d'identité en Belgique »⁹⁹ (*notre traduction*), dans laquelle elles soulignent l'absence de recherche scientifique d'ampleur sur la pratique des contrôles d'identité en Belgique sous ses différents aspects (quand un contrôle a-t-il lieu, quel en est le résultat, quelle est l'expérience des policiers, etc.)¹⁰⁰. Elles plaident pour la réalisation de telles études, qui prennent en compte l'expérience des personnes contrôlées mais également le point de vue des policiers. Elles font par ailleurs deux constats de fond :
 - La notion de « motifs raisonnables » permettant le contrôle d'identité est très large, laissant la porte ouverte à de larges interprétations et ne permettant pas de prévenir

⁹⁷ Le rapport de recherche est disponible sur

https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Rapport_s%C3%A9lectivit%C3%A9_policier%C3%A8re_2020.pdf

⁹⁸ <https://www.unia.be/fr/articles/les-pratiques-de-selectivite-policier-a-la-loupe-1>

⁹⁹ I. Saudelli, S. De Kimpe en J. Christiaens, Evaluatie en regulatie van de praktijk van identiteitscontroles, Cahiers Politie studies, 2018, n° 48, pp. 209-226.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 219.

le profilage ethnique. Les chercheuses plaident dès lors pour une clarification de ces termes dans la loi¹⁰¹.

- Il n’y a pas d’obligation d’enregistrement systématique des contrôles d’identité en droit belge¹⁰² : il n’y a d’enregistrement que lorsque la Banque de données nationale générale de la police (BNG) est consultée. De plus, il n’y a pas d’indication claire des informations qui doivent être fournies par la police lorsqu’il y a enregistrement, en manière telle qu’il n’y a pas d’enregistrement uniforme en pratique. C’est ainsi que certains policiers détaillent les motifs du contrôle, tandis que d’autres utilisent des formules plus générales. Enfin, il n’y a pas d’entité chargée d’analyser et publier les données d’enregistrement. En conséquence, il n’est pas possible de savoir le nombre de contrôles d’identité réalisés, leurs motifs, le nombre de contrôles qui ont conduit à une condamnation pénale, etc. Les chercheuses en appellent dès lors à ce que la loi prévoit l’obligation d’enregistrement des contrôles d’identité pour avoir une meilleure compréhension de l’occurrence des contrôles d’identité, de leur résultat et de la présence de certains groupes de population – et cela malgré les risques inhérents à l’enregistrement de données ethniques rappelés dans l’étude¹⁰³.
- En avril 2021, une thèse de doctorat est présentée à la *Vrije Universiteit Brussel*, par Inès Saudelli, sur la question des contrôles d’identité par la police, intitulée « Puis-je voir votre carte d’identité ? Une étude qualitative sur les contrôles d’identité par la police locale belge » (*notre traduction*)¹⁰⁴. L’objectif de cette recherche doctorale a été de « tenter de comprendre les motifs qui déclenchent un contrôle d’identité et la manière dont il est effectué, en laissant les policiers s’exprimer et en prêtant attention au contexte professionnel dans lequel ils interviennent »¹⁰⁵ (*notre traduction*). Et la recherche a mis en évidence que les pratiques de contrôle d’identité résultent de plusieurs facteurs à trois niveaux : avant qu’un contrôle ne soit effectivement réalisé, un processus de méfiance s’installe dans le chef du policier, qui est influencée par :
 - la législation (plutôt vague) – niveau macro ;
 - le corps de police et le service auxquels le policier appartient, ainsi que la culture organisationnelle qui encadre la profession de policier - niveau méso ;

101 *Ibid*, p. 222.

102 *Ibid*, p. 220.

103 Plusieurs chercheurs ont mis en exergue les inconvénients de la tenue de statistiques ethniques : élargissement de l’accès public à des données personnelles sensibles, conséquences négatives à travers une présentation de minorités comme groupes problématiques et accentuation de la conviction de ce que des mesures de sécurité adaptées doivent être prises. Par contraste, d’autres études mettent en avant les bienfaits de la tenue de telles statistiques : transparence et responsabilisation des autorités de police, et émancipation du citoyen qui reçoit une copie de l’attestation de contrôle, ce qui peut contribuer à l’administration de la preuve et à lever une barrière pour un dépôt de plainte. *Ibidem*, p. 215.

104 I. Saudelli, “Mag ik uw identiteitskaart zien? Een kwalitatief onderzoek naar identiteitscontroles uitgevoerd door de Belgische lokale politie”, VUB, 2020-2021. Disponible sur https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/972/504/RUG01-002972504_2021_0001_AC.pdf

105

- de même que la personnalité et l'intuition du policier - niveau micro.

Cette étude montre que rechercher un comportement « suspect » est synonyme de rechercher un comportement « déviant » ou « différent ». Et cette 'différence' repose généralement sur des idées stéréotypées présentes dans les milieux policiers, qui exposent certains individus plus que d'autres au contrôle » (*notre traduction*)¹⁰⁶.

En conclusion, la recherche doctorale souligne la nécessité d'instaurer « transparence, encadrement et communication ». La recherche plaide notamment pour

- la mise en place d'un mécanisme qualitatif d'enregistrement des contrôles d'identité, lequel renforce la redevabilité de la police¹⁰⁷. La forme de cet enregistrement doit être discutée, et doit aussi être « maniable » pour le policier de terrain.
- Une adaptation de l'organisation policière, en créant des mécanismes de soutien et d'encadrement¹⁰⁸. Cela peut prendre place au travers de la formation, qui ne doit pas seulement porter sur la réglementation et la procédure, mais où l'acquisition de compétences telles que communication, l'esprit critique et la résolution de problèmes la réflexion, etc. doit être centrale. Sont également nécessaires : l'intervention, l'évaluation, le feedback et l'accompagnement, tant au niveau du groupe qu'au niveau individuel.
- Favoriser le dialogue entre police et citoyens¹⁰⁹.

14. L'enregistrement des données de contrôle

- La police belge n'a pas l'obligation légale d'enregistrer systématiquement les contrôles d'identité¹¹⁰, et il n'y a pas davantage d'enregistrement d'informations relatives à l'origine, auto-déclarée ou perçue, de la personne contrôlée. Selon plusieurs sources¹¹¹, les policiers qui ont réalisé un contrôle d'identité doivent toutefois en faire mention lorsqu'ils consultent la banque de données de la zone de police (appelée Integrated System for Local Police ou ISLP) ou la Banque de données nationale générale (BNG). Le motif du contrôle doit en principe être intégré également. Pour autant, de tels enregistrements ne semblent pas être faits de manière systématique ni de manière uniforme, pour des motifs

106 https://student.vub.be/sites/vub/files/saudelli_ines_abstract_en.pdf

107 I. Saudelli, « Mag ik uw identiteitskaart zien? Een kwalitatief onderzoek naar identiteitscontroles uitgevoerd door de Belgische lokale politie », VUB, 2020-2021, p. 274.

108 *Ibid*, p. 275

109 *Ibid*, p. 276.

110 Inès Saudelli, « Mag ik uw identiteitskaart zien? Een kwalitatief onderzoek naar identiteitscontroles uitgevoerd door de Belgische lokale politie », op. cit., p. 235.

111 *Ibid*. I. Saudelli, S. De Kimpe en J. Christiaens, Evaluatie en regulatie van de praktijk van identiteitscontroles, Cahiers Politiestudies, 2018, n° 48, p. 220. Voy. également Amnesty international, « On ne sait jamais avec des gens comme vous. Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique, 2018, p. 30. Disponible sur

https://www.amnesty.be/IMG/pdf/rapport_profilage_ethnique.pdf

divers (absence de matériel informatique nécessaire sur le terrain, charge de travail, pression administrative...) ¹¹².

Comme l'a relevé Amnesty International en 2018,

« Les données enregistrées dans les banques de données ne sont contrôlées qu'au cas par cas par des organismes de contrôle tels que le Comité P ou le Service de contrôle interne, ou par les autorités judiciaires dans le cadre d'une question ponctuelle, comme une plainte individuelle. La banque de données ne génère pas de statistiques automatiques sur les contrôles d'identité et les données enregistrées ne sont pas suivies systématiquement, par exemple par les responsables des fonctionnaires de police qui effectuent les contrôles » ¹¹³.

- Une proposition de loi a été déposée le 3 février 2021 à la Chambre des Représentants en vue d'insérer à l'article 34 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, une obligation d'enregistrement et de motivation des contrôles d'identité. ¹¹⁴ Cette proposition de loi n'a à ce jour pas abouti à une modification législative.

15. Mécanismes de plainte

- Lorsqu'une personne s'estime victime d'un comportement discriminatoire ou raciste de la part de la police, plusieurs possibilités s'offrent à elle : outre la saisine des autorités judiciaires, elle peut s'adresser au Comité P, à l'Inspection générale de la police, ou encore déposer plainte à la police elle-même qui dispose en son sein d'un service de contrôle interne. Enfin, une victime peut également s'adresser à Unia, l'équality body.

15.1. Le Comité P

- Le Comité permanent de contrôle des services de police (communément appelé Comité P) est l'organe de contrôle externe des services de police. Il a été institué par la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ¹¹⁵.

Conformément à l'article 9 de la loi, le Comité P est chargé d'enquêter sur les activités et les méthodes des services de police. Il peut agir d'initiative ou à la demande de la

112 Inès Saudelli, «Mag ik uw identiteitskaart zien? Een kwalitatief onderzoek naar identiteitscontroles uitgevoerd door de Belgische lokale politie», op. cit., pp. 235-237.

113 Amnesty international, « On ne sait jamais avec des gens comme vous. Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique », op.cit., p. 31.

114 Proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en vue d'instaurer une obligation d'enregistrement et de motivation des contrôles d'identité, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. ord.2020-2021, n° 1771/001. Disponible sur <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1777/55K1777001.pdf>

115 Moniteur belge du 26 juillet 1991

Chambre des Représentants, et publie des « enquêtes de contrôle » sur différentes thématiques¹¹⁶.

Le Comité P peut également être saisi par plainte de particuliers. L'article 10 de la loi du 18 juillet 1991 le charge en effet de « traiter les plaintes et dénonciations qu'il reçoit en matière de fonctionnement, d'intervention, d'action ou d'abstention d'action des services de police ». Sur son site internet, le Comité P trace de la manière suivante la limite de ses missions : il a vocation à connaître des « plaintes qui indiquent un dysfonctionnement **organisationnel ou structurel**, un dysfonctionnement **individuel**, **une négligence ou une erreur grave** » (*nous soulignons*), mais « n'a pas été créé pour résoudre les problèmes individuels que certaines personnes pourraient rencontrer avec les services de police ». ¹¹⁷ Le Comité P a donc une assez grande marge d'appréciation pour décider s'il enquête ou non sur une plainte qui serait déposée entre ses mains, ce qui, comme nous le verrons ci-dessous, fait l'objet de critiques.

Le Comité P peut également agir d'initiative, ou sur demande des autorités judiciaires. Il est doté d'un service d'enquêtes, dont les membres sont soit détachés d'un service de police ou d'un service public, soit statutaires. Ils ont tous qualité d'officier de police judiciaire.

- L'accessibilité et l'indépendance du Comité P sont régulièrement mises en question : La composition du service d'enquêtes, avec d'anciens membres de services de police, a posé la question du **degré d'indépendance de l'institution**. C'est ainsi que dans son rapport du 3 janvier 2014, le Comité des Nations Unies contre la torture a relevé¹¹⁸ :

« Malgré les efforts déployés par l'État partie pour renforcer l'indépendance du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) et de son Service d'enquêtes, **le Comité reste préoccupé par le fait que certains enquêteurs sont des anciens policiers, ce qui compromettrait leur impartialité lorsqu'il s'agit de procéder à des investigations objectives et efficaces au sujet d'allégations d'actes de torture et de mauvais traitements commis par les membres de la police** » (gras ajouté)

En 2021, le Comité des Nations Unies contre la torture a réitéré les mêmes préoccupations. ¹¹⁹

116 <https://comitep.be/enquecircetes-de-controcircle.html>

117 Sur son site internet, le Comité P relève d'ailleurs ceci à l'attention des citoyens : « Vous pouvez également, et même de préférence, déposer une plainte auprès du chef de la police responsable du service de police concerné par votre plainte. Dans de nombreux services de police, il existe un « service de contrôle interne » ou un « responsable du contrôle interne ». Vous pouvez toujours le contacter » <https://comitep.be/questions-freacutequentes.html#plaintes>

118 Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique, 3 janvier 2014, CAT/C/BEL/CO/3, para. 13. Disponible sur

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2FBEL%2FCO%2F3

119 Comité contre la torture des Nations Unies, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, CAT/C/BEL/CO/4, Disponible sur

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fc%2fbel%2fco%2f4&Lang=fr

La question de l'**accessibilité** du Comité P est également soulevée. Ainsi, dans le rapport « parallèle » qu'il a adressé en juin 2021 au Comité des Nations Unies contre la torture¹²⁰, le nouvel « Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains » a souligné :

« La sous-estimation probable de l'ampleur réelle du problème de violences policières illégitimes dans les statistiques fournies par l'État peut s'expliquer par **les craintes que les victimes de violences policières illégitimes (alléguées) soient confrontées à divers obstacles pour accéder aux mécanismes de plainte (p. ex. Comité P) ou exercer un recours en justice**. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour identifier correctement les obstacles rencontrés par les victimes dans la pratique. À cet égard, les ONG ont allégué que les obstacles potentiels suivants pourraient jouer un rôle : par exemple, le manque de connaissance de l'existence de mécanismes de plainte ; sentiments de résignation ; l'inefficacité (réelle ou perçue) des procédures de plainte ; manque d'indépendance (réel ou perçu) de l'enquête ; coût, durée et complexité de la procédure ; soutien juridique et social inadéquat des victimes ; et incidents d'intimidation de plaignants via de fausses demandes reconventionnelles ou des fuites d'informations ».

15.2. L'inspection générale de la police

- L'inspection générale de la police (AIG) a été créée par la « loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police »¹²¹.

Placée sous l'autorité des ministres de la Justice et de l'Intérieur (article 3), l'AIG « veille, en tant qu'organe de contrôle indépendant des services de police relevant du pouvoir exécutif, à optimiser le fonctionnement de la police fédérale et de la police locale, ainsi que de leurs composantes, dans le respect de la démocratie et de la protection des libertés et droits fondamentaux » (article 5).

L'AIG est composée, selon les informations qu'elle publie sur son site, de collaborateurs qui « sont principalement des membres qui travaillent déjà au sein de la police intégrée ».

120 Rapport parallèle de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, juin 2021, p. 29. Disponible sur <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/fr/documents/IFDH-2021-rapport-cat-fr.pdf>

121 Moniteur belge du 15 juin 2007.

- **Son indépendance est critiquée.** Ainsi, dans un rapport intitulé « Enquête sur les mauvais traitements commis par la police en Europe. Une étude comparée de sept pays de l'Union européenne » publié en 2017 par le Comité Helsinki hongrois¹²², il est souligné :
« **Les enquêteurs d'AIG sont en fait des agents détachés de leurs services de police réguliers, où ils peuvent ensuite retourner.** Aussi, la politique d'AIG est décidée par les ministres de l'intérieur et de la justice, donc ce corps n'est pas considéré comme entièrement indépendant non plus ».

15.3. Services de police

- Chaque service de police inclut un service du contrôle interne. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une partie intégrante à la police elle-même, qui n'offre pas de garantie d'indépendance par rapport aux personnes suspectes.

15.4. Unia

- Il est possible de saisir Unia d'un signalement¹²³. Unia examine le cas mais n'a pas de pouvoirs d'enquête. Le cas échéant, il peut décider d'organiser une médiation ou conciliation, ou de référer le cas aux autorités judiciaires, avec l'accord de l'auteur du signalement¹²⁴.

16. Débats politiques et initiatives pour mettre un terme aux contrôles au faciès politiques

- Ces dernières années, **la question de profilage ethnique par la police a suscité des débats dans plusieurs assemblées parlementaires, aux niveaux fédéral et régional.** Si certaines autorités ont publiquement admis la réalité de ces contrôles d'identités discriminatoires, aucune réforme n'a été entreprise aux niveaux fédéral et régional. Des initiatives ponctuelles ont été prises au niveau local (commune ou zone de police).

122 Comité Helsinki hongrois, Enquête sur les mauvais traitements commis par la police en Europe. Une étude comparée de sept pays de l'Union européenne, 2017, p. 24. Disponible sur https://www.brudoc.be/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1674

123 <https://www.signalement.unia.be/fr/signale-le>

124 <https://www.unia.be/fr/a-propos-dunia/que-se-passe-t-il-avec-votre-signalement>

16.1 Au niveau fédéral

- Suite à la publication du rapport précité d'Amnesty International en 2018, la Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants (Parlement fédéral) a organisé des auditions publiques, qui se sont tenues en février 2019¹²⁵. Ont été entendus des responsables associatifs, des représentants d'Unia, des universitaires et un représentant des forces de l'ordre (ce dernier ayant contesté les conclusions du rapport d'Amnesty International).

Aucune conclusion politique n'a toutefois été tirée de ces auditions au niveau national.

Tout au plus y a-t-il eu, à l'initiative d'un groupe parlementaire, une proposition de loi déposée en février 2021 visant à instaurer dans la loi une obligation d'enregistrement et de motivation des contrôles d'identité.¹²⁶

16.2 Au niveau régional : la Région de Bruxelles-Capitale

- Le 18 décembre 2020, le parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté une « résolution visant à l'amélioration des relations entre citoyens et forces de l'ordre et entre forces de l'ordre et citoyens »¹²⁷, et ce après plusieurs auditions¹²⁸. La question du profilage ethnique a été abordée entre autres thèmes, et **sa réalité a été reconnue par le Parlement, qui a adopté plusieurs recommandations pour qu'il y soit mis fin. C'est ainsi que le Parlement bruxellois a demandé au gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale de prendre plusieurs mesures**, dont les suites effectives sont encore attendues. Parmi les recommandations, il est demandé au Gouvernement bruxellois **d'agir sur plusieurs niveaux complémentaires** :
 - En matière d'enquête et de monitoring :
 - Assurer l'enregistrement du nombre de contrôles et de leurs motifs ;
 - Identifier les bonnes pratiques à l'étranger permettant de lutter contre le profilage ethnique (par exemple, mettre en place le récépissé de contrôle)
 - Assurer un monitoring des méthodes de police influant sur la confiance entre les forces de l'ordre et les citoyens, et des plaintes enregistrées

125 Chambre des Représentants, Le profilage ethnique. Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Nawal Ben Hamou, 21 mars 2019, Doc. 54-3683/001. Disponible sur <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3683/54K3683001.pdf>

126 Supra.

127 Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Résolution visant à l'amélioration des relations entre citoyens et forces de l'ordre et entre forces de l'ordre et citoyens, adoptée le 18 décembre 2020, Session ordinaire 2020-2021, doc. N° A-281/3. Disponible sur <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2020-21/140776/images.pdf>

128 Voy. le Rapport fait au nom de la Commission des affaires intérieures, Session ordinaire 2020-2021, doc ? n° A-281/1. Disponible sur <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2020-21/140605/images.pdf>.

- Evaluer à intervalles réguliers la confiance et le respect envers les services de police ;
- En matière de formation :
 - Veiller à ce que les autorités fédérales améliorent la formation de policier, afin d'accorder davantage d'attention à la lutte contre la discrimination et le racisme, l'interdiction du profilage ethnique, les incidents en lien avec des interventions de policiers vis-à-vis de certains groupes de la population, l'autocritique, la recherche d'efficacité ainsi que l'amélioration collective et personnelle.
- En matière de travail de quartier, de contacts de quartier et de communication :
 - généraliser la community policing ou police de proximité, afin que les policiers soient disponibles et abordables dans la rue ; (...)
- En matière d'interventions et de méthodes de travail :
 - travailler à une approche correcte et polie des forces de l'ordre envers les jeunes et des jeunes envers les forces de l'ordre.
 - intégrer les interventions dans le travail de police et prévoir l'espace nécessaire ou le retour d'information et la réflexion après les interventions.
 - insister auprès des autorités fédérales pour élaborer un cadre général pour l'utilisation des « bodycams » et développer de bonnes pratiques pour leur utilisation.
 - demander au gouvernement fédéral de prendre les mesures destinées à mettre un terme à la sélectivité policière et aux contrôles d'identité non motivés en adoptant des règles claires ;
- En matière de procédures de plainte :
 - Encourager les autorités compétentes à procéder à une évaluation objective des procédures de contrôles internes et externes, à créer un organe indépendant de la hiérarchie de la police, et à faciliter l'accès de la procédure de plainte en ligne;
 - inciter les instances fédérales à repenser et améliorer le suivi des plaintes déposées auprès du Comité P.

16.3. Au niveau local

Plusieurs initiatives locales doivent être relevées parmi lesquelles :

- **La ville de Malines et la zone de police de Bruxelles-Nord (Evere, Schaerbeek, Saint-Josse) se sont engagés dans des projets expérimentaux, après une reconnaissance de la réalité du profilage ethnique et de la nécessité d’y remédier.**

Ainsi, en juillet 2017, le **Bourgmestre de la ville de Malines s’est engagé à ce que la police de Malines enregistre tous les contrôles d’identité, avec pour obligation pour l’agent de décliner son identité, l’identité de la personne contrôlée et le motif du contrôle**¹²⁹. **Ce motif doit au surplus être communiqué à la personne contrôlée. Les données récoltées seront ensuite analysées par l’Université de Bruxelles (VUB)**¹³⁰. Trois ans plus tard, il est apparu que les données n’étaient pas systématiquement ni suffisamment enregistrées, faisant obstacle à leur analyse scientifique¹³¹. Le porte-parole de la zone de police a toutefois réitéré son engagement dans le projet.

De leur côté, au printemps 2021, **les conseils communaux de la zone de police de Bruxelles-Nord (Evere, Schaerbeek, Saint-Josse), après un partenariat avec Unia dans le cadre de la recherche-action confiée à l’INCC (supra), ont adopté une motion sur le profilage ethnique, proposant d’introduire à titre expérimental un système d’objectivation et d’enregistrement des contrôles d’identité, de même que la remise d’une attestation de contrôle d’identité**¹³². Il n’y a pas d’informations publiques disponibles sur les suites réservées à cette proposition.

- En juillet 2021, **la ville de Gand a décidé d’allouer un budget de 140.000 euros pour une recherche sur le profilage ethnique par la police, reconnaissant que « les citoyens issus de l’immigration indiquent qu’ils sont confrontés à des situations de profilage ethnique dans leurs contacts avec la police. »**¹³³. La recherche a été confiée à *Vrije Universiteit Brussel* (VUB) et à l’Université de Gand, qui travailleront avec la police. Le rapport de recherche, avec les recommandations, est attendu pour le printemps 2023.

129 https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/07/10/politie_mechelenregistreertvoortaanelheid-controletegenetnischpr-1-3021799/

130 Recherche à laquelle je n’ai pas pu accéder.

131 https://www.standaard.be/cnt/dmf20200609_04986614

132 <https://lacapitale.sudinfo.be/791156/article/2021-05-28/schaerbeek-adopte-une-motion-luttant-contre-le-profilage-ethnique-par-la-police>

133 https://www.standaard.be/cnt/dmf20210722_97777110

Annexe 1. Extraits de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police

Article 28 – sur les fouilles

§ 1. Les fonctionnaires de police peuvent, dans l'exercice de leurs missions de police administrative et afin de s'assurer qu'une personne ne porte pas une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public, procéder à une fouille de sécurité dans les cas suivants :

1° Lorsque, en fonction du comportement de cette personne, d'indices matériels ou des circonstances, le fonctionnaire de police a des motifs raisonnables de croire que la personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité dans le cas et les conditions prévus à l'article 34, porte une arme ou un objet dangereux pour l'ordre public; 2° lorsqu'une personne fait l'objet d'une arrestation administrative ou une privation de liberté judiciaire; 3° lorsque des personnes participent à des rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public; 4° lorsque des personnes accèdent à des lieux où l'ordre public est menacé.

La fouille de sécurité s'effectue par la palpation du corps et des vêtements de la personne fouillée ainsi que par le contrôle de ses bagages. Elle ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à cette fin et la personne ne peut être retenue pendant plus d'une heure à cet effet. Dans les cas visés au 3° et au 4°, la fouille est exécutée sur ordre et sous la responsabilité d'un officier de police administrative ; elle est effectuée par un fonctionnaire de police du même sexe que la personne fouillée.

§ 2. Dans l'exercice de leurs missions judiciaires, les fonctionnaires de police peuvent procéder à la fouille judiciaire des personnes qui font l'objet d'une privation de liberté judiciaire ainsi que des personnes à l'égard desquelles existent des indices qu'elles détiennent sur elles des pièces à conviction ou des éléments de preuve d'un crime ou d'un délit. La fouille judiciaire ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à cette fin et la personne ne peut être retenue plus de six heures à cet effet. La fouille judiciaire est exécutée conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire.

§ 3. Les fonctionnaires de police peuvent fouiller à corps les personnes avant leur mise en cellule. Cette fouille a pour but de s'assurer que la personne n'est pas en possession d'objets ou de substances dangereux pour elle-même ou pour autrui ou encore de nature à favoriser une évasion et ne peut durer plus longtemps que le temps nécessaire à cette fin. Elle est exécutée par un fonctionnaire de police ou par une autre personne du même sexe que la personne fouillée, conformément aux instructions et sous la responsabilité, suivant les cas, d'un officier de police administrative ou judiciaire.

§ 4. Afin d'assurer la sécurité du transport international, l'autorité de police administrative compétente peut, dans les limites de ses compétences, prescrire des fouilles de sécurité, à effectuer dans les circonstances et selon les modalités qu'elle détermine.

Article 34 – sur les contrôles d'identité

§ 1. Les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis un fait passible d'une sanction administrative ou pénale.

Ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

§ 2. Conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative, tout fonctionnaire de police peut également contrôler l'identité de toute personne qui souhaite pénétrer en un lieu faisant l'objet d'une menace au sens de l'article 28, § 1er, 3° et 4°.

§ 3. Dans les limites de leurs compétences, les autorités de police administrative peuvent, afin de maintenir la sécurité publique ou d'assurer le respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, prescrire des contrôles d'identité à effectuer par les services de police dans des circonstances qu'elles déterminent.

§ 4. Les pièces d'identité qui sont remises au fonctionnaire de police ne peuvent être retenues que pendant le temps nécessaire à la vérification de l'identité et doivent ensuite être immédiatement remises à l'intéressé.

Si la personne visée aux paragraphes précédents refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité, de même que si son identité est douteuse, elle peut être retenue pendant le temps nécessaire à la vérification de son identité.

La possibilité doit lui être donnée de prouver son identité de quelque manière que ce soit.

En aucun cas, l'intéressé ne peut être retenu plus de douze heures à cet effet.

Si la privation de liberté est effectuée en vue de la vérification de l'identité, le fonctionnaire de police qui procède à cette opération en fait mention dans le registre des privations de liberté.

Annexe 2. Extraits de la Circulaire du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police

Article 6.3.3. Le contrôle d'identité (art. 34)

Les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction.

Ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

Conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative, tout fonctionnaire de police administrative peut également contrôler l'identité de toute personne qui souhaite pénétrer en un lieu faisant l'objet d'une menace au sens de l'art. 28, § 1er, 3° et 4°.

Dans les limites de leurs compétences, les autorités de police administrative peuvent, afin de maintenir la sécurité publique ou d'assurer le respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, prescrire des contrôles d'identité à effectuer par les services de police dans des circonstances qu'elles déterminent".

Les fonctionnaires de police contrôlent donc l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction.

S'ils ont des motifs raisonnables de croire en fonction du comportement d'une personne, d'indices matériels ou des circonstances de lieu et de temps qu'une personne est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre ou encore qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé, les fonctionnaires de police peuvent contrôler cette personne et contrôler son identité.

Les contrôles de l'identité de personnes ne peuvent être arbitraires ni, hormis certains cas particuliers, systématiques. Le policier qui contrôle doit avoir une raison policière fondée pour procéder à un contrôle d'identité et doit pouvoir expliciter cette raison à ses supérieurs hiérarchiques. Les services de police conservent ainsi une certaine liberté d'appréciation en la matière.

Les fonctionnaires de police devront être formés à exécuter ces contrôles d'identité et surtout discerner les situations où ils s'imposent. Il est impératif en cette matière d'éviter que leur caractère trop systématique, leur fréquence ou certaines modalités de leur réalisation, les contrôles d'identité dégénèrent en mesures policières excessives et vexatoires, de nature non seulement à engendrer inquiétude et réprobation, mais aussi de nature à compromettre finalement l'efficacité de l'ensemble des contrôles d'identité indispensables à l'application effective de plusieurs lois spéciales ou s'imposant en raison de circonstances particulières.

A l'exception des contrôles d'identité inhérents au contrôle de l'accès au territoire d'étrangers évoqués dans le commentaire de l'art. 21 (point 5.2.4.), les contrôles d'identité ne peuvent en principe et a priori être systématiques. Toutefois, lorsque des incidents sont à craindre à l'occasion de manifestations sportives, folkloriques, politiques ou culturelles, ou lorsque certains endroits particuliers font l'objet d'une menace, un contrôle général de personnes, leur fouille et le contrôle de leur identité peuvent être organisés et planifiés pour être exécutés avec une certaine régularité. Ces contrôles sont alors effectués conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative.

Les autorités administratives, notamment le bourgmestre ou le Ministre de l'Intérieur, pourront également, dans un souci de prévention générale, faire procéder à des contrôles d'identité systématiques dans le cadre d'événements particuliers ou en des lieux particuliers.

Les pièces d'identité de la personne contrôlée doivent être remises au fonctionnaire de police à l'occasion du contrôle d'identité.

Une personne qui refuse de décliner son identité, qui est dans l'impossibilité de la faire ou dont l'identité est douteuse peut être retenue pendant le temps nécessaire à la vérification de son identité et pendant douze heures au maximum. La personne contrôlée peut être invitée à suivre les fonctionnaires de police au bureau de police et à y attendre sous surveillance, que son identité soit suffisamment établie ; la rétention de la personne contrôlée, s'il échec, après avoir été soumis à une fouille de sécurité n'implique, en principe, pas de recours à la contrainte ni d'enfermement en cellule. La rétention d'une personne pourra cependant se transformer en privation de liberté et en mise en cellule dès qu'un recours à la contrainte s'imposera pour permettre la vérification d'identité.

Le contrôle de l'identité se fait sur base de la carte d'identité et la vérification de l'identité se fait en principe également sur base de la carte d'identité. L'identité d'une personne pourra cependant également être vérifiée et établie par le contrôle et la vérification de tout autre document tenant lieu de carte d'identité, d'un passeport, d'un permis de conduire belge ou étranger. Elle pourra pareillement être établie sur base d'une carte d'identité militaire, d'un permis de chasse, d'une carte professionnelle. L'authenticité des documents présentés doit également être vérifiée.

Le cas échéant, l'identité de la personne contrôlée pourra être établie grâce au témoignage de personnes connues, dignes de foi.

La vérification de l'identité pourra durer plus ou moins longtemps en fonction des circonstances, notamment de la nature des documents produits, et nécessitera parfois des vérifications supplémentaires.

Espagne

17. Résumé

L'Espagne est un pays où le profilage ethnique reste un problème très important et répandu. Elle est très largement critiquée aux niveaux national et international pour ses contrôles d'identité, palpations de sécurité et fouilles discriminatoires, qui persistent de façon généralisée. Les autorités ne reconnaissent pas le problème, ne montrent pas de volonté d'y remédier, et ne prennent aucune mesure à cet effet, malgré des projets pilotes au niveau local qui démontrent les impacts positifs, en ce compris pour la police, lorsque ce problème est pris à bras le corps.

Le cadre législatif laisse une grande latitude aux agents de police pour effectuer des contrôles d'identité, des palpations et des fouilles. Ce cadre fait l'objet de critiques nourries par des instances internationales. Si certaines données quantitatives relatives aux contrôles d'identité sont enregistrées au niveau national, elles ne sont ni recueillies ni analysées de manière à documenter leur usage discriminatoire et l'Espagne ne dispose pas d'un mécanisme indépendant de traitement des plaintes concernant les abus de la police.

Dans une décision rendue le 29 janvier 2001 dans l'affaire *Rosalind Williams*, la Cour constitutionnelle espagnole avait considéré, de manière particulièrement problématique, que l'identité raciale ou ethnique d'une personne constitue un indicateur légitime de sa nationalité, et qu'une référence à la race d'une personne de manière « descriptive » n'est pas discriminatoire en soi. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a, le 27 juillet 2009, déclaré que la décision de la Cour constitutionnelle espagnole violait le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Malgré cette décision, l'approche de la Cour Constitutionnelle reste la référence en Espagne.

Par contraste avec ce problème persistant et répandu dans le pays, dans plusieurs localités, les services de police ont mis en œuvre des projets pilotes innovants, visant à mettre un terme aux pratiques discriminatoires et améliorer l'efficacité de la police dans le cadre des contrôles d'identité, des palpations de sécurité et des fouilles. À ce jour, huit forces de police municipales, ainsi que la force de police régionale Mossos d'Esquadra de Gérone (force de police catalane), ont à cette fin mis en œuvre une série de réformes novatrices, avec le soutien d'une coalition composée de 2 associations policières et 9 organisations non gouvernementales, la *Plataforma por la Gestion Policial de la Diversidad*.

Ces projets pilotes s'articulent autour d'un même ensemble d'activités qui comprennent, *inter alia* : l'exigence d'un « soupçon raisonnable » préalable au contrôle et des directives claires et précises sur le contenu de cette notion ; l'enregistrement des données de contrôle sur un formulaire de contrôle et la remise d'une copie à la personne contrôlée ; l'analyse des données par les superviseurs et les gestionnaires ; un dialogue étroit avec des associations locales et représentants des populations les plus touchées par ses pratiques et le partage des données enregistrées dans ce cadre ; la formation pratique des agents sur l'usage des pouvoirs de contrôles en appui aux autres mesures. À ce jour, c'est le projet de Fuenlabrada (banlieue de Madrid) qui a permis les avancées les plus significatives, avec une réduction des pratiques discriminatoires et une amélioration de l'efficacité des contrôles. Les organisations de la société civile appellent de leur vœux une extension de ces projets au-delà des limites territoriales actuelles.

Partie 1. Les contrôles d'identité en Espagne – cadre et pratiques

18. Contexte général

- Le système policier espagnol est composé de deux forces de police nationales, la Guardia Civil Espanola (GCE) et la Policía Nacional ou Cuerpo Nacional de Policía (PN ou CPN), de forces de police régionales en Catalogne, au Pays basque et en Navarre, et d'environ 200 services de police municipaux dans tout le pays. Tous ces services de polices peuvent procéder à des contrôles d'identité ; certaines polices municipales ne traitent que des infractions administratives. La PN est responsable de l'application des lois sur l'immigration et peut effectuer des contrôles d'immigration sur l'ensemble du territoire national.

19. Vue d'ensemble des contrôles d'identité discriminatoires en Espagne

- En Espagne, **les contrôles d'identité, palpations et fouilles discriminatoires constituent depuis longtemps un problème répandu**. Il est difficile de connaître l'étendue précise du problème car l'Espagne, comme la plupart des pays européens, ne dispose pas de données nationales sur les activités policières qui incluent l'appartenance ethnique (ou des indicateurs de celle-ci). Néanmoins, les données disponibles provenant de plusieurs sources (dont certains services de police municipaux et des travaux universitaires) révèlent de manière convergente que la police contrôle de manière disproportionnée les personnes perçues comme étrangères ou appartenant à des groupes minoritaires. Les organismes internationaux et régionaux de défense des droits humains et les acteurs de la société civile ont également exprimé à plusieurs reprises leurs préoccupations quant à la persistance des contrôles discriminatoires en Espagne.¹³⁴

19.1. Organismes internationaux et régionaux

Ces dix dernières années, plusieurs organismes internationaux et régionaux ont souligné à diverses reprises le problème des contrôles discriminatoires en Espagne.¹³⁵

134 Voir Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under Suspicion: The Impact of Discriminatory Policing in Spain*, 2019. <https://www.justiceinitiative.org/uploads/21ac6560-639d-461c-a6b7-06822ad1c07e/under-suspicion-the-impact-of-discriminatory-policing-in-spain-20190924.pdf>; Rights International Spain, *Ethnic Profiling in Spain: a Generalized and Unresolved Police Practice, Submission for the Fifth Report on Spain by the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, mai 2017.

<http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/479c7a7fb990916d8b94b2b7dc8559fbaefc9991.pdf>

135 Voir par exemple : Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Observations finales sur le sixième rapport périodique de l'Espagne*, [CCPR/C/ESP/CO/6], 14 août 2015, paragraphe 8..

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales sur l'Espagne*, [CERD/C/ESP/CO/21---23], paragraphes 27 et 28. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/127/19/PDF/G1612719.pdf?OpenElement>

- Dans son rapport publié le 14 août 2018 sur sa mission en Espagne, le Groupe de travail d'experts des Nations Unies sur les personnes d'ascendance africaine constatait que :
 - « [...]le profilage racial des personnes d'ascendance africaine est endémique. À maintes reprises, le Groupe de travail a entendu comment les personnes d'ascendance africaine sont constamment perçues comme de potentiels immigrants sans papiers et donc contrôlées de manière disproportionnée sur la voie publique par rapport aux personnes issues d'autres groupes ethniques, et ce en l'absence de tout problème d'ordre sécuritaire. Le profilage racial est la réalité vécue par les personnes d'ascendance africaine. Selon la société civile, les personnes noires courent 42 fois plus fréquemment le risque d'être visées par les contrôles dans les ports et les transports publics, simplement en raison de la couleur de leur peau. Cette pratique répandue est non seulement discriminatoire à l'égard des étrangers et des ressortissants espagnols issus de minorités ethniques, mais elle alimente également le racisme, car ceux qui sont témoins de tels contrôles présument que les victimes doivent être impliquées dans des activités criminelles. »¹³⁶

Le Groupe de travail a recommandé aux autorités espagnoles de : (a) mettre en place un mécanisme de plainte spécifique et indépendant pour traiter cette question ; (b) mettre en œuvre les recommandations du Médiateur national pour mettre fin au profilage racial, et tendre vers un discours officiel plus nuancé sur le profilage racial ; (c) mettre en place une formation spécialisée des agents de police et des fonctionnaires pour interdire et sanctionner le profilage racial ; (d) mener des campagnes de sensibilisation spécifiques pour changer les stéréotypes à l'encontre des personnes d'ascendance africaine.¹³⁷

- Dans son rapport du 6 juin 2013, le rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, soulignait les répercussions négatives des contrôles d'identité répétés sur les relations entre la police et les citoyens et sur les droits des individus :
 - « Le problème des contrôles d'identité par la police ciblant des groupes ethniques particuliers, notamment les minorités, les Roms et les migrants, en particulier ceux d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud, reste un défi majeur. En effet, le profilage ethnique par les agents des forces de l'ordre demeure un problème persistant et omniprésent, qui a d'importantes répercussions négatives sur les relations entre la police et les citoyens et sur la jouissance des droits des personnes visées. »¹³⁸
- Au niveau européen, le problème a été mis en évidence par plusieurs organes du Conseil de l'Europe.

Pour une vue d'ensemble des observations internationales et régionales sur cette question, voir: Rights international Spain, *Ethnic Profiling* et Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under Suspicion*, op. cit.

136 Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine sur sa mission en Espagne*, 14 août 2018, A/HRC/39/69/Add.2, paragraphe 19.

<https://undocs.org/en/A/HRC/39/69/Add.2>

137Ibid., para 62.

138 Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Mutuma Ruteere, A/HRC/23/56/Add.2, 6 juin 2013, paragraphe 51. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf

Dans son rapport adopté le 5 décembre 2017, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) relevait en effet que :

« 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 ». ¹³⁹

Par ailleurs, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales soulignait, dans son rapport du 3 décembre 2014, qu'en dépit des réformes mises en œuvre,

« [...] le nombre important de plaintes qui continuent d'être déposées auprès du médiateur (*Defensor del Pueblo*) laisse penser que le profilage ethnique existe encore sous la forme d'interpellations et de fouilles excessives » et que « des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre résolument fin à cette pratique ». ¹⁴⁰

19.2. Travaux universitaires

- En 2013, l'Université de Valence a publié les résultats d'une enquête nationale ¹⁴¹ où il était notamment demandé aux personnes interrogées à quelle fréquence elles avaient été contrôlées au cours des deux années écoulées. L'enquête, s'appuyant sur des entretiens téléphoniques et en face-à-face, posait à 2 800 personnes dans toute l'Espagne une série de questions sur les interactions avec la police ; elle couvrait à la fois les contrôles sur la voie publique et les contrôles routiers. Six pour cent (6 %) des Blancs avaient subi un contrôle, contre 22 % des Latino-Américains, 39 % des Noirs, 45 % des Nord-Africains ou des Arabes et pas moins de 60 % des Gitanos. ¹⁴² L'ONG *Rights International Spain* souligne que : « malgré la probabilité plus élevée d'être contrôlé, il n'y avait pas de différence dans le taux d'arrestations ou de convocations judiciaires en fonction de l'apparence ethnique, de la nationalité ou de la religion, ce qui indique que le recours aux caractéristiques ethniques perçues comme fondement de la décision de contrôler telle ou telle personne n'est pas un indicateur efficace pour bien faire appliquer la loi ou pour améliorer la sécurité. » ¹⁴³

139 ECRI, *Rapport sur l'Espagne, cinquième cycle de monitoring*, adopté le 5 décembre 2017, publié le 27 février 2018, paragraphe 81, disponible à l'adresse : <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/spain>.

140 Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième avis sur l'Espagne, adopté le 3 décembre 2014, ACFC/OP/IV(2014)003, au paragraphe 6.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307ecc>

141 José García Añón, Ben Bradford, José A. García Sáez, Andrés Gascón Cuenca y Antoni Llorente y Ferreres, Identificación por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las paradas policiales, 2013.

http://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf

142 Cité dans Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under Suspicion. op. cit.*, P. 3.

143 Rights International Spain, *Ethnic Profiling, op. cit.*, p. 4.

19.3. Rapports issus de la société civile espagnole

- L'ONG *SOS Racisme Catalunya* a publié en février 2019 un rapport sur le profilage ethnique en Catalogne, basé sur une analyse des données officielles d'une force de police régionale, les *Mossos Esquadra*. Il s'agit de l'une des forces de police locales qui recueillent des données sur les contrôles ventilés par nationalité. Bien que ce critère de nationalité ne permette pas de saisir l'ensemble des contrôles d'identité discriminatoires (puisqu'il invisibilise les discriminations visant des ressortissants espagnols sur la base de leur apparence ou appartenance présumée), il fournit néanmoins des données quantitatives objectives sur les pratiques de contrôle d'identité. Les résultats indiquent que pour chaque contrôle d'un ressortissant espagnol, il y a 7,4 contrôles de ressortissants étrangers. « Si l'on considère les différentes nationalités, le ratio atteint des chiffres tels que 16,6 (Équateur), 16,8 (République dominicaine) et 18,3 (Algérie). Dans des observations de contrôles réalisées dans un quartier de Barcelone, Ciutat Vella, les personnes « racisées » (non blanches) représentaient 94 % du nombre total de personnes soumises à des contrôles d'identité. »¹⁴⁴
- En 2019, Open Society Justice Initiative, en collaboration avec Rights International Spain, a publié le rapport *Under Suspicion : The Impact of Discriminatory Policing in Spain*, qui donne un aperçu des contrôles discriminatoires en Espagne et met en discussion, par le biais d'entretiens qualitatifs, ses lourdes répercussions humaines, sociales et sécuritaires.¹⁴⁵ En outre, ce rapport révèle que **le volume même des contrôles de police semble particulièrement important en Espagne**:
« En 2015, dernière année pour laquelle des données sur le nombre total de contrôles sont disponibles, la police a procédé à **6.550.422 contrôles d'identité, contre 1,2 million de contrôles et de fouilles menées par la police en Angleterre et au Pays de Galles en 2011-2012**¹⁴⁶. La police espagnole effectue donc environ six fois plus de contrôles, et ce pour une population plus réduite : en 2015, l'Espagne comptait 46,5 millions d'habitants, contre 58,4 millions en Angleterre et au Pays de Galles en 2017. Cela signifie que non seulement les personnes de couleur sont contrôlées beaucoup plus souvent que les Espagnols blancs, mais que cette intrusion dans leur vie se produit certainement à une fréquence remarquablement élevée. »¹⁴⁷
- En mai 2017, l'organisation *Rights International Spain* soumettait un rapport à l'ECRI qui dressait un panorama détaillé du problème persistant et généralisé du profilage ethnique et de l'insuffisance des mesures mises en place par les autorités, et formulait des recommandations de

144 SOS Racisme Catalunya, campagne Parad de Pararme et rapport de 2019 sur les contrôles : <https://sosracismo.eu/informe-identificaciones-catalunya-2019/>. Rapport disponible ici : *Pareu de Pararme*, 2018. <https://www.pareudepararme.org/informe-ca/>. Voir aussi Statewatch News, *Ethnic Profiling in Catalonia: for every police check on a Spanish national there are seven checks on foreigners*, 10 avril 2019. <https://www.statewatch.org/news/2019/april/spain-ethnic-profiling-in-catalonia-for-every-police-identity-check-on-a-spanish-national-there-are-seven-checks-on-foreigners/>

145 Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under Suspicion*, op. cit.

146 C'est l'année où l'Angleterre et le pays de Galles a connu un nombre historiquement élevé de contrôles et de fouilles.

147 Open Society Justice Initiative et Rights International Spain, *Under Suspicion*, op. cit., p. 3.

réforme.¹⁴⁸ Amnesty International et d'autres mouvements de terrain ont également documenté ce problème en Espagne.¹⁴⁹

- En 2016 à Grenade, un groupe de défense des droits humains a mené une étude basée sur l'observation directe des contrôles de police dans la principale gare routière de la ville. Leurs conclusions montrent à quel point une « personne de couleur » est davantage susceptible d'être arrêtée qu'une personne blanche. On constate en effet les ratios de risque suivants (personnes blanches = 1) : personnes noires 42 pour 1, Gitanos 12 pour 1, Arabes (Maghreb) 10 pour 1, Latino-Américains 8 pour 1.¹⁵⁰
- Enfin, analysant des manifestations de racisme et pratiques discriminatoires durant la crise du Covid et le confinement ordonné entre mars et mai 2020, les organisations *African Descent* et *Rights international Spain* ont publié en juin 2020 un rapport intitulé « Crisis sanitaria Covid-19; Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España »,¹⁵¹ dans lequel elles ont formulé plusieurs recommandations pour mettre un terme au profilage ethnique par la police. Les mesures préconisées font largement écho à d'autres recommandations précédemment formulées et peuvent être résumées comme suit :
 - Inscrire dans la loi l'interdiction du profilage ethnique, tout en définissant cette notion ;
 - Inclure dans l'article 16 de la loi organique sur la protection de la sécurité des citoyens une exigence de suspicion raisonnable de participation à une infraction pour tout contrôle d'identité ;
 - Introduire l'usage d'un formulaire de contrôle, permettant également de recueillir des données empiriques objectives, en ce compris l'origine ethnique ; ces données permettront de surveiller et traiter les pratiques de profilage ethnique ;
 - Publier des statistiques anonymisées, à des fins de transparence et dialogue citoyen, afin de lutter contre les préjugés dans les pratiques policières sur la base de données empiriques.¹⁵²
- En mars 2021, une centaine d'associations espagnoles ont interpellé le ministère de l'intérieur et sollicité l'adoption de mesures effectives pour mettre un terme au profilage ethnique, soulignant

148 Rights International Spain, *Ethnic Profiling*, op. cit. 1, recommandations à la p. 9-10.

149 Amnesty International, *Stop Racism, not People. Racial Profiling and Immigration Control in Spain*, 2011.

<https://www.amnesty.org/en/documents/eur41/011/2011/en/>; Ferrocarril Clandestino, *Informe de Investigación sobre Controles, Identificaciones y Detenciones*, 2010.

<https://www.brigadasvecinales.org/2011/07/informe-de-ferrocarril-clandestino-2010-controles-identificaciones-y-detenciones/>. Grupo Inmigrapenal, *Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante "sin papeles": ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales*, 2011.

<https://info.nodo50.org/Controles-de-identidad-detenciones.html> Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos – plusieurs rapports disponibles: *Controles de Identidad Racistas en Madrid, 2010---2011*. http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2011/11/INFORME_BRIGADAS_2011.pdf;

150 Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under Suspicion*, op. cit., p. 3.

151 African Descent et Rights international Spain, *Crisis sanitaria Covid-19; Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España*, Juin 2020, 42 pages, <http://africandescent.org/wp-content/uploads/2020/12/INFORME-RACISMO-COVID-19.pdf>

152 African Descent et Rights international Spain. *Ibid.*, p. 30.

également qu'une première étape essentielle est la reconnaissance, par les autorités, de l'existence même de ce problème.¹⁵³

20. Cadre juridique et critiques

- Les contrôles d'identité et fouilles sont **encadrés par la loi organique n° 4/2015 du 30 mars 2015 sur la protection de la sécurité des citoyens. Cette loi se caractérise par un cadre très large permettant la mise en œuvre de ces pouvoirs de police, ouvrant la porte à des contrôles discriminatoires.** Ce cadre légal a, pour cette raison, été **très largement critiqué par des instances internationales et régionales.**

20.1. Le cadre juridique des contrôles d'identité

- Les contrôles d'identité sont régis par l'article 16 de la loi organique n° 4/2015 du 30 mars 2015 sur la protection de la sécurité des citoyens (*Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*, ci-après loi de 2015)¹⁵⁴.

Cette loi a remplacé la loi organique du 1^{er} février 1992 sur la protection de la sécurité des citoyens (*Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*¹⁵⁵)¹⁵⁶.

L'article 16.1 al. 1. de la loi organique soumet les contrôles d'identité à l'exigence d'indices qu'une personne a pu participer à la commission d'une infraction (pénale ou administrative). Une seconde hypothèse est aussi visée par la loi : « compte tenu des circonstances, il est raisonnablement nécessaire que les personnes prouvent leur identité afin d'empêcher la commission d'une infraction ». Toutefois, comme nous le verrons plus loin, le cadre légal actuel reste critiqué par son caractère trop large.

L'article 16.1, al. 3 de la loi organique du 30 mars 2015 dispose que les contrôles d'identité doivent respecter les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination sur la base du « lieu de naissance, de la nationalité, de l'origine raciale, du sexe, de l'opinion ou de toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ».

Il s'agit de la principale disposition légale en vertu de laquelle des contrôles d'identité sont effectués de manière généralisée par les forces de l'ordre espagnoles.

153 <https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-centenar-organizaciones-piden-interior-medidas-erradicar-uso-perfiles-raciales-policia-20210318145831.html>

154 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442#:~:text=Esta%20Ley%20tiene%20por%20objeto%20la%20regulaci%C3%B3n%20de%20un%20conjunto,la%20tranquilidad%20de%20los%20ciudadanos.>

Voir également les extraits de la loi repris en annexe 1.

155 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-4252#:~:text=Art%C3%ADculo%2019.-,1.,fuere%20necesario%20para%20su%20restablecimiento.>

156 Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur la loi sur la sécurité des citoyens, adopté lors de sa 126e session plénière les 19 et 20 mars 2021*, au paragraphe 7.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)004-e). Se référer à cet avis pour une discussion plus étendue de cette loi.

- Des contrôles d'identité peuvent par ailleurs être réalisés sur base des articles 18 et 20 de la loi organique du 30 mars 2015.

L'article 18, alinéa 1 de la loi permet à la police de procéder à des « contrôles de personnes, de biens et de véhicules » dans des lieux publics. Ces contrôles peuvent être effectués lorsqu'il existe des « indices » qu'ils conduiront à la découverte d'armes et d'objets dangereux, ou encore d'objets pouvant être utilisés afin de « commettre un crime » ou de « troubler la sécurité des citoyens ».

L'article 20, alinéa 1 autorise la police à effectuer des fouilles corporelles superficielles et externes dans les lieux publics lorsqu'il existe « des indices rationnels permettant de supposer qu'elles peuvent conduire à la découverte d'instruments, d'objets ou d'autres éléments pertinents à l'exercice des fonctions d'enquête et de prévention confiées par la loi aux forces de l'ordre. »

20.2. Un cadre juridique objet de critiques internationales

Les articles 16, 18 et 20 de la loi organique du 30 mars 2015 ont fait l'objet de nombreuses critiques de la part d'organismes internationaux, en ce qu'ils ne constituent pas un cadre suffisamment stricte propre à prévenir les contrôles discriminatoires.

20.2.1. L'article 16 a été critiqué par plusieurs instances des Nations Unies

- Ainsi, dans son rapport au Conseil des droits de l'homme sur sa mission en Espagne, daté du 14 août 2018, le Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine a critiqué le cadre légal trop permissif en Espagne qui ouvre la porte à un profilage ethnique persistant :

« Le Groupe de travail note que les principes généraux de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination en matière de contrôles d'identité ont été inclus dans la loi sur la sécurité des citoyens. Cependant, la législation espagnole ne contient toujours pas d'interdiction spécifique du profilage racial et les critères existants permettant aux agents des forces de l'ordre de procéder à des contrôles d'identité restent insuffisants. Le Groupe de travail a reçu de nombreux témoignages attestant que les contrôles d'identité basés sur le profilage racial se sont poursuivis depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la sécurité des citoyens. »¹⁵⁷
- De même, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a partagé ses préoccupations dans le cadre de ses observations sur le sixième rapport périodique de l'Espagne :

« Bien qu'il prenne note de l'article 16 de la loi organique n° 4/2015 relative à la protection de la sécurité publique (loi sur la sécurité des citoyens), qui porte sur les procédures

157. « Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du Groupe de travail d'experts*, op. cit. 3. Paragraphe 20.

d'identification, le Comité est préoccupé par le recours persistant par la police à des contrôles d'identité fondés sur le profilage racial et ethnique visant certaines minorités ethniques, en particulier les Roms ».¹⁵⁸

- Enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies s'est dit préoccupé par la persistance des contrôles d'identité fondés sur le profilage ethnique ou racial malgré la nouvelle loi et a exhorté les autorités à « adopter les mesures nécessaires pour mettre définitivement un terme à cette pratique ».¹⁵⁹

20.2.2. Les articles 18 et 20 de la loi du 30 mars 2015 ont fait l'objet d'une analyse critique par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), dans un avis n° 826/2015 du 22 mars 2021¹⁶⁰.

- La Commission y relève en effet que « la différence entre les « contrôles personnels » et les « fouilles corporelles » n'est pas tout à fait claire, et qu'en tout état de cause, les deux dispositions présentent les mêmes lacunes »¹⁶¹. La Commission a analysé deux arrêts de la Cour constitutionnelle espagnole rendus les 19 novembre 2020 et 28 janvier 2021, et note que le second arrêt :

«[...] souligne qu'une fouille corporelle doit toujours être justifiée par un « soupçon raisonnable ». Cependant, il n'est toujours pas clair si ce soupçon doit être individualisé. La référence dans l'arrêt aux fouilles corporelles dans les centres de rétention pour étrangers est révélatrice : ces fouilles sont justifiées si elles sont « indispensables à des situations spécifiques mettant en danger la sécurité de l'établissement ». La question en suspens est de savoir si les fouilles corporelles dans la rue et dans d'autres lieux publics peuvent être justifiées par la référence à une « situation » en général ou doivent être liées au comportement ou aux caractéristiques individuelles de la personne fouillée »¹⁶²

Citant les arrêts *Gillan* et *Beghal* de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise poursuit son analyse des pouvoirs de « contrôles personnels » et de « fouilles » définis aux articles 18 et 20 comme suit :

« [...]pour la CourEDH, de tels pouvoirs de perquisition **doivent être accompagnés de garanties procédurales adéquates réduisant le risque d'abus** : limitations temporelles et géographiques du pouvoir de la police de mener de telles perquisitions, obligation effective d'enregistrement/rapport des policiers exerçant les perquisitions, contrôle

158 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales sur le sixième rapport périodique*, op. cit., Paragraphe 8.

159 Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales sur l'Espagne*, op. cit., paragraphes 27 - 28.

160 Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), Avis sur la loi sur la sécurité des citoyens, Adopté par la Commission de Venise lors de sa 126ème session plénière (en ligne, 19-21 mars 2021), disponible sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)004-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)004-f).

161 Commission de Venise, *Ibid.*, para. 41.

162 *Ibid.*, para 44.

exécutif et parlementaire de la pratique de ces perquisitions (voir paragraphes 36 et suivants ci-dessus sur les « mécanismes de suivi »), etc. »¹⁶³.

La Commission de Venise a ensuite analysé la question de l'objectif des contrôles et fouilles de personnes. Elle relève que l'article 18 de la loi organique fait référence à la sécurité des citoyens, ce qui « permet à la police de procéder à des fouilles corporelles indépendamment de la gravité du danger qu'elle tente d'éviter ». ¹⁶⁴ Par ailleurs, la Commission relève que la référence aux « fonctions préventives » à l'article 20 para. 1 implique qu'une fouille peut être justifiée même si les objets recherchés ne sont pas liés à une quelconque activité criminelle, mais à des infractions insignifiantes ou à des atteintes mineures à l'ordre public ». ¹⁶⁵

Pour la Commission de Venise, la référence au principe de proportionnalité dans le préambule et à l'article 20 para. 4 de la loi organique et la référence qui y a été faite par la Cour ne constituent pas une garantie suffisante contre de possibles abus dans l'exercice des pouvoirs de police. Aussi, la Commission a considéré que « **les articles 18 et 20 confèrent une trop grande discrétion aux agents de police, ce qui peut entraîner des contrôles et des perquisitions « à l'aveugle », sans motif sérieux ou, pire encore, à des fins inavouées couvertes par des références générales à la nécessité de protéger l'ordre public.** »¹⁶⁶ (*nous soulignons*)

La Commission a, en conséquence, recommandé à l'Espagne de revoir ces dispositions :

« la loi devrait lier les fouilles et les contrôles de personnes à la découverte et à la prévention d'infractions d'une certaine gravité et prévoir qu'en règle générale, ils doivent être effectués sur la base d'un soupçon individualisé, dont l'existence doit être démontrée par l'agent de police à l'origine de la fouille dans ses rapports »¹⁶⁷ (*nous soulignons*). Quant aux perquisitions, elles « ne peuvent servir qu'un objectif légitime et leur utilisation devrait être circonscrite par des limites géographiques et temporelles, en décrivant le contexte dans lequel ces perquisitions peuvent être effectuées et en les accompagnant de garanties procédurales, y compris les mécanismes de suivi appropriés ». ¹⁶⁸

20.3. Aperçu des éléments clés de la jurisprudence nationale et internationale sur les contrôles d'identité discriminatoires

- Le 29 janvier 2001, la Cour constitutionnelle espagnole avait rendu une décision particulièrement problématique sur le profilage ethnique dans l'affaire Rosalind Williams, concernant une femme noire contrôlée sur le quai de la gare de Valladolid. La Cour avait considéré que l'identité raciale ou ethnique d'une personne constituait un indicateur légitime de sa nationalité, et que faire

163 *Ibid.*, para. 45.

164 *Ibid.*, para. 46.

165 *Ibid.*, Para 46.

166 *Ibid.*, para. 47.

167 *Ibid.*, para. 48.

168 *Ibid.*

référence à la race d'une personne de manière « descriptive » n'était pas discriminatoire en soi, car « des caractéristiques physiques ou ethniques spécifiques peuvent être prises en considération comme une indication raisonnable de l'origine nationale de la personne qui les possède. »¹⁶⁹ Cette décision de la Cour constitutionnelle permettait donc aux agents de police de s'appuyer sur des caractéristiques raciales, ethniques et autres caractéristiques physiques pour déterminer la probabilité qu'une personne soit un immigrant sans-papiers et contrôler son identité, légitimant ainsi la pratique du profilage ethnique.

Rosalind Williams a contesté cette décision devant le Comité des droits de l'homme des Nations unies. Dans une décision rendue le 27 juillet 2009, celui-ci a déclaré que la décision de la Cour constitutionnelle espagnole violait l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lu conjointement avec l'article 2, paragraphe 3 de ce même Pacte.¹⁷⁰ Le Comité des droits de l'homme a jugé que si des contrôles d'identité peuvent être effectués pour assurer la sécurité publique, prévenir la criminalité et contrôler l'immigration illégale, les caractéristiques physiques et ethniques des personnes ciblées ne peuvent en revanche pas être considérées comme des indicateurs d'un statut d'immigration potentiellement illégal et ne peuvent donc pas servir de justification aux contrôles d'identité.¹⁷¹

Pourtant, l'approche de la Cour constitutionnelle reste la doctrine officielle, en dépit de sa condamnation par l'ONU.

- L'affaire *Zeshan Muhammad contre l'Espagne* est actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, après avoir été communiquée au gouvernement espagnol le 14 décembre 2017.¹⁷² L'affaire concerne un contrôle d'identité visant M. Muhammad, un jeune Pakistanais résidant en Espagne depuis 2005, au cours duquel l'agent avait expliqué que M. Muhammad avait été contrôlé parce qu'il était noir. Durant la procédure interne en Espagne, la Cour constitutionnelle a rejeté une demande de révision de l'affaire et de réexamen de sa jurisprudence de 2001 au motif qu'elle n'était pas pertinente.¹⁷³ Open Society Justice Initiative et SOS Racisme Catalunya assistent M. Muhammad devant la CEDH.

21. Enregistrement des données relatives aux contrôles d'identité

- La question de l'enregistrement des données de contrôles d'identité en Espagne est peu transparente, bien qu'il paraisse clair que le nombre total de contrôles effectués par la police nationale en Espagne est manifestement enregistré d'une manière ou d'une autre. Les informations sur la manière dont ces données sont recueillies et enregistrées ne sont pas disponibles. De plus, bien que le ministère de l'Intérieur publie chaque année le nombre total de

169 Voir la discussion de l'affaire à l'adresse: <https://www.justiceinitiative.org/litigation/williams-v-spain>

170 Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Williams Lecraft c. Espagne*, 27 juillet 2009, para 8..

https://www.justiceinitiative.org/uploads/e16bbefe-45bb-498b-818f-418e3474bd83/decision-en_20090812.pdf

171 *Ibid.* paragraphe 7.2.

172 *Muhammad c. Espagne*, Requête n° 34085/17, La requête auprès de la CEDH est disponible ici:

<https://www.justiceinitiative.org/uploads/a1a8a4c7-8aed-4624-bf59-a32e359c48d8/echr-zeshan-muhammad-v-spain-20170508.pdf>

173 *Ibid.*, para 27. Open Society Justice Initiative a apporté son appui dans cette affaire; les détails de ce soutien sont disponibles sur son site web. <https://www.justiceinitiative.org/litigation/zeshan-muhammad-v-spain>.

contrôles effectués à l'échelle nationale, les données les plus récentes disponibles publiquement se rapportent à l'année 2015. Celles-ci indiquent qu'il y a eu 6550 422 contrôles d'identité sur la voie publique.¹⁷⁴ Les années suivantes, les données publiées incluent seulement les identifications effectuées dans les postes de police représentant un petit pourcentage des contrôles réalisés chaque an.¹⁷⁵

En 2013, le Médiateur (*Defensor del pueblo*) a appelé la police nationale à mettre en place une série de réformes, notamment l'introduction de formulaires de contrôle à remplir par les policiers chaque fois qu'ils effectuent un contrôle d'identité ou une fouille. En juin 2016, la Direction générale de la police s'est engagée à mettre en œuvre cette réforme, promettant de débiter le développement du logiciel informatique permettant la saisie des données recueillies via les formulaires d'arrêt au cours du second semestre 2017.¹⁷⁶ Rien n'a toutefois été fait à ce jour.

Au niveau local, il n'existe pas de publication systématique du nombre de contrôles effectués par la police locale, et les pratiques d'enregistrement varient.

Comme nous le verrons dans la seconde partie de ce rapport sur l'Espagne, certains projets pilote ont mis en place des mécanismes d'enregistrement et conservation des données relatives aux contrôles d'identité, avec remise d'un formulaire de contrôle à la personne contrôlée.

22. Organe de traitement des plaintes et voies de recours

- L'Espagne ne dispose pas d'un mécanisme indépendant de traitement des plaintes contre la police. Les individus n'ont pas d'autre choix que de porter plainte auprès de la police elle-même, et les plaintes sont traitées en interne par les services du ministère de l'Intérieur.¹⁷⁷ Cette lacune a été soulignée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans son rapport adopté le 7 décembre 2010 dans le cadre de son 4^{ème} cycle de monitoring.¹⁷⁸

174 Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2015.

175 Open Society Justice Initiative and Rights International Spain, *Under Suspicion*, op. cit., p. 3 et note 3. Voir aussi le témoignage expert de Juan Jose Medina dans l'affaire Zeshan qui observe que les identifications effectués dans les postes de police représentent 0.5% du total des contrôles d'identité. Zeshan Muhammad c. Espagne, Observations of the Applicant in Reply to the Government's Observations, Requête n° 34085/17, <https://www.justiceinitiative.org/uploads/47fe5f8e-dee3-4c8d-b9cd-71debc6e906e/litigation-Muhammad-Spain-Reply-Observations-20180918.pdf>, para 67.

176 Cité dans RIS, *Ethnic Profiling*, op. cit., p. 9 ; la copie de la lettre du Directeur général de la police se trouve p. 12.

177 Voir la discussion de cette question dans l'affaire *Muhammad c. Espagne*, op. cit., pp. 15-16.

178 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Rapport de l'ECRI sur l'Espagne, 4ème cycle de monitoring, adopté le 7 décembre 2010, <https://rm.coe.int/quatrieme-rapport-sur-l-espagne/16808b56c7>.

23. Formation

- La formation dispensé aux policiers espagnole sur les droits humains et la non-discrimination est inégale.¹⁷⁹ Des formations innovantes ont été mises en place dans le cadre de projets pilote, comme nous le verrons ci-après.

Partie 2. Projets pilote menés dans plusieurs régions d'Espagne pour mettre un terme aux contrôles d'identité discriminatoires

24. Historique des projets pilotes

- L'Espagne se **distingue par des projets pilotes qui ont été menés, au niveau local et régional, visant à mettre un terme aux pratiques discriminatoires et améliorer l'efficacité de la police dans le cadre des contrôles d'identité, des palpations de sécurité et des fouilles. À ce jour, huit forces de police municipales, ainsi que la force de police régionale Mossos d'Escuadra de Gérone (force de police catalane), ont à cette fin mis en œuvre une série de réformes novatrices, s'inspirant des mesures inspirés des expériences aux États-Unis et en Angleterre et au pays de Galles.**

Ces initiatives de réforme ont débuté en 2007-2008, lorsque les polices municipales de Fuenlebrada (communauté de Madrid) et de Gérone, ainsi que la section des Mossos d'Escuadra de Gérone (Catalogne), ont participé à un projet pilote européen couvrant trois pays, dénommé Stratégies pour des contrôles de police efficaces, *Strategies for Effective Police Stop and Search* (ci-après STEPSS). Une publication d'Open Society Justice Initiative (OSJI) analyse les expériences de STEPSS.¹⁸⁰ Un deuxième projet pilote, mené en 2012 et 2013, *Programa para la Identificación Policial Eficaz* (ci-après PIPE), cherchant à reproduire le modèle STEPSS, impliquait quant à lui les polices municipales de Castellón (communauté Valencienne) et de Pedrezuela (communauté de Madrid). Tandis que le projet STEPSS a été soutenu par OSJI, les projets pilotes ultérieurs (PIPE) l'ont été par la *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad* (PGPD), une coalition composée de 2 associations policières et de 9 organisations non gouvernementales.¹⁸¹ Une publication de OSJI et de *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad* présente et analyse les expériences de ces cinq premiers sites pilotes (STEPSS + 2 sites pilotes PIPE).¹⁸²

Vu les expériences positives des projets pilotes, d'autres polices locales ont souhaité participé à PIPE et ont aussi mis en œuvre des projets pilotes dans leurs villes. A Coruña (Galice),

179 Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under Suspicion*, op. cit. 1, p. 6. A cet égard le *Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine* du Conseil des droits de l'homme des Nations unies a recommandé aux autorités espagnoles de mettre en place des formations spécialisés au sujet du profilage raciale. Voir Conseil des droits de l'homme des Nations unies, *Rapport du Groupe de travail d'experts*, op. cit., para 62.

180 Open Society Justice initiative, *A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, 2009, https://www.justiceinitiative.org/uploads/de9260e1-ad81-454e-9ac6-418b6fa73cc7/profiling_20090511.pdf

181 Voir leur site web: <https://gestionpolicialdiversidad.org/>

182 Open Society Justice Initiative et Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Fair and Effective Police Stops: Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies*, Technical Report, 2015. <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0a37bb94-cf59-465e-9b4e-3c7fa22a81b5/fair-effective-police-stops-20160208.pdf>

Puertollano et Albacete (toutes deux dans la communauté autonome de Castille-La Manche) et Mostoles (communauté de Madrid).¹⁸³ On peut relever que la police de Madrid, la plus grande force de police d'Espagne, a lancé un projet pilote dans un de ses districts en 2018, qui a toutefois été interrompu prématurément en 2019, suite à une importante résistance au sein de la police et à un changement de majorité municipale.¹⁸⁴

25. Objectifs poursuivis dans le cadre des projets pilote

- Les objectifs du projet STEPSS, qui sert de modèle de base les projets pilotes PIPE, étaient les suivants :

« (1) mettre en évidence et réduire les discriminations dans les contrôles d'identité et les fouilles touchant des minorités ethniques et des communautés immigrées ;

(2) accroître l'efficacité des contrôles de police en améliorant leur gestion et leur supervision ;

(3) améliorer les relations entre la police et la population en partageant et discutant les données relatives aux contrôles, et en soumettant à l'examen les préoccupations de sécurité et les priorités opérationnelles.

(4) créer des modèles de bonnes pratiques à partager avec d'autres forces de police ». ¹⁸⁵

26. Réformes mises en œuvre dans le cadre des projets pilote

- Le projet STEPSS, et ensuite PIPE, **s'articulait autour d'un même ensemble d'activités de base, mises en œuvre dans chaque pays avec de nombreuses adaptations aux réalités locales**, sous la direction d'équipes de coordination composées de représentants de la police, des segments de la population les plus touchés par les contrôles discriminatoires et de la société civile. Le projet PIPE se base sur ce même modèle.¹⁸⁶

183 Atencia, Yolanda, "La Policía Local de Albacete, una de las 5 seleccionadas de España para una "identificación" libre de discriminación", 29 juin, 2018, <https://somocastillalamancha.com/2018/ab/albacete/la-policia-local-de-albacete-una-de-las-5-seleccionadas-de-espana-para-una-identificacion-libre-de-discriminacion/295694/>.

184 Ouled, Youssef, "El nuevo alcalde de Madrid suprimirá el protocolo contra las identificaciones policiales discriminatorias", % juillet, 2019, <https://www.liberties.eu/es/stories/alcalde-madrid-elimina-formularios/17391>.

185 Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police : A report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, 2009, p. 19, https://www.justiceinitiative.org/uploads/de9260e1-ad81-454e-9ac6-418b6fa73cc7/profiling_20090511.pdf.

186 Open Society Justice Initiative et Plataforma por la Gestion Policial de la Diversidad, *Fair and Effective Police Stops: Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies*, 2015, p. 50, <https://www.justiceinitiative.org/uploads/0a37bb94-cf59-465e-9b4e-3c7fa22a81b5/fair-effective-police-stops-20160208.pdf> Voir aussi discussion d'éléments principaux de ce modèle pp. 17-19.

26.1. Un ensemble de mesures

- Il est remarquable de constater que **c'est bien un ensemble de mesures qui ont été mises en œuvre dans le cadre de ces projets pilotes**, dans le but de lutter contre les contrôles d'identité, les palpations et les fouilles discriminatoires.

Les mesures prises dans le cadre du projet STEPSS étaient les suivantes :

- une évaluation de la législation, des politiques et des pratiques existantes ;
- l'apprentissage auprès d'autres forces de police, notamment par le biais d'un voyage d'étude au Royaume-Uni et de visites de représentants du Royaume-Uni ;
- l'élaboration de nouvelles directives sur le recours aux contrôles et aux fouilles, comprenant des instructions visant à fonder les contrôles sur l'existence d'un « soupçon raisonnable » ;
- l'élaboration d'un formulaire de contrôle et l'examen de sa conformité avec les instances nationales de protection des données ;
- la formation des agents de police aux objectifs du projet, au concept de profilage ethnique, à l'utilisation des formulaires de contrôle et à la mise en œuvre des directives opérationnelles ;
- la formation des membres des communautés selon les mêmes modalités que la formation proposée aux policiers ; en outre, les membres de la communauté forment également la police aux enjeux des communautés minoritaires locales et à leurs expériences en matière de contrôle ;
- l'utilisation de formulaires pour recueillir des données sur les contrôles pendant six mois ;
- le partage des données sur les contrôles, sur une base mensuelle, avec des comités consultatifs composés de résidents locaux ;
- la réalisation d'une analyse de l'ensemble des données relatives aux contrôles et la présentation des résultats de cette analyse. »¹⁸⁷

Le tableau produit en annexe 1 donne un aperçu du modèle de réforme poursuivi par les projets STEPSS et PIPE. Il décrit les tâches initiales ainsi que les activités suivies, les mécanismes par lesquels ces activités sont susceptibles de modifier les comportements de la police, ainsi que les résultats finaux attendus en termes de relations police-citoyens et d'efficacité policière.¹⁸⁸

- **Nous veillons à expliciter ci-après certaines des mesures prises : la notion de soupçon raisonnable, l'enregistrement des données de contrôle avec utilisation d'un formulaire de contrôle, l'analyse et la diffusion des données, l'implication des associations et personnes les plus touchées par les contrôles et la formation des agents.**

¹⁸⁷*Ibid.*, pp. 17-19.

¹⁸⁸ *Ibid.*, pp 18 – 19.

26.2. L'exigence d'un soupçon raisonnable avant tout contrôle

- Alors que, comme nous l'avons vu, la législation nationale permet à la police de procéder à des contrôles d'identité en présence d'indices de commission d'une infraction, les directives élaborées dans le cadre du projet pilote espagnol allaient au-delà, obligeant les agents de justifier de manière précise les raisons pour lesquels des « soupçons raisonnables » existaient dans un cas donné. Les directives fournissaient en outre aux policiers des instructions détaillées sur ce qui constitue un tel soupçon, et une formation a été donnée aux agents autour de cette notion.¹⁸⁹ La recherche a démontré en outre que l'efficacité des contrôles de police est fortement liée à la nécessité de justifier des motifs précis et objectifs pour lesquels le contrôle est réalisé.¹⁹⁰ Et « lorsque les agents de police sont tenus de préciser leurs motifs et le contexte du contrôle (les objectifs opérationnels poursuivis), ces éléments peuvent être analysés pour déterminer si les groupes ethniques minoritaires sont ciblés pour des infractions spécifiques et si les contrôles sont productifs ».¹⁹¹

26.3. L'enregistrement des données de contrôle et l'utilisation d'un formulaire de contrôle

- La méthodologie STEPSS/PIPE prévoyait l'établissement, par la police, d'un formulaire de contrôle, avec remise d'une copie à la personne contrôlée.¹⁹²
Les quatre objectifs fondamentaux de l'utilisation d'un tel formulaire sont les suivants :
 - détecter toute disproportion dans les interpellations de personnes issues des minorités ;
 - mettre en évidence comment les policiers procèdent à des contrôles (quel soupçon raisonnable, lieu et suites données au contrôle) ;
 - fournir un outil pour améliorer la supervision du travail policier ;
 - fournir un outil pour superviser les contrôles de police par le public ;

Le formulaire de contrôle, utilisé sous format papier, permette de recueillir les informations suivantes :

- Renseignements personnels de la personne contrôlée ;
- Nationalité ou appartenance ethnique (projets pilotes de Gérone et de Madrid) ;
- Identité de l'agent effectuant le contrôle ;
- Heure, date et lieu du contrôle ;
- Motifs légaux du contrôle ;
- Champ libre pour noter les motifs de suspicion ;
- Résultat (aucune action ultérieure, amende, arrestation, rappel à la loi, etc.) ;
- Espace supplémentaire pour décrire des situations plus spécifiques.¹⁹³

189 Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling*, op. cit. 51, p. 20,

190 *Ibid.*, p. 25., p. 34, pp. 43-44, 47 - 49

191 *Ibid.*, p. 29 – 31, 35-36, 51 – 52.

192 Pour les détails de la démarche, voir *Ibid.*, pp. 63 - 64.

193 *Ibid.*, pp. 63.-64.

Les personnes contrôlées se voient remettre une copie du formulaire de contrôle.

Un exemple du formulaire de contrôle utilisé par les polices de Fuenlabrada et Castellon est joint en annexe 2.

26.4. Analyse et diffusion des données

- Les données recueillies sur base des formulaires de contrôle sont analysées au sein de la police. Les projets pilotes prévoyaient en effet « l'examen et l'analyse réguliers des formulaires d'interpellation par les superviseurs de la police, la diffusion des analyses des contrôles et des fouilles auprès d'associations et personnes locales participant au dialogue, et la prise en compte des indicateurs et des données quantitatives sur les contrôles et des fouilles dans la conception des pratiques opérationnelles et les directives afférentes. »¹⁹⁴

Les supérieurs hiérarchiques doivent vérifier l'exactitude des formulaires de contrôle – même si en pratique, il est difficile de savoir combien d'entre eux le font de manière approfondie.¹⁹⁵ L'analyse des données rend possible la détection de problèmes de discriminations dans les contrôles ainsi qu'un usage inefficace de ces pouvoirs. C'est un vrai outil de gestion qui permet de ré-orienter l'usage de contrôles pour en faire un outil moins discriminatoire et plus efficace.¹⁹⁶

26.5. Implication des associations et les personnes affectées

- Le modèle STEPSS de collecte de données sur les contrôles inclut une consultation étroite des associations locales et groupes les plus touchés par les contrôles discriminatoires dès le début du projet et le partage des données avec des représentants lors de réunions permettant d'évaluer les progrès à intervalles réguliers. Ces consultations étaient beaucoup plus développées lors de STEPSS que PIPE.¹⁹⁷

26.6. Formation des agents à la question du profilage ethnique

- Le modèle de formation du projet vise à donner à tous les policiers une formation pratique sur l'utilisation des pouvoirs de contrôles qui inclut une discussion de l'influence des stéréotypes négatifs sur les pratiques de contrôles ainsi que des conseils pratiques pour focaliser les contrôles sur les comportements suspects plutôt que l'apparence physique. Les formations sont basées sur deux principes: "d'abord, les personnes concernées devraient être directement impliquées dans la conception et la mise en œuvre des formations et les contenus doivent être adaptés aux groupes et problèmes locaux spécifiques ; de plus, les formations de policiers

194 Open Society Justice Initiative et Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Lessons*, op. cit., p. 50.

195 Open society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling*, op. cit., p. 69 -70.

196 Open Society Justice Initiative et Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Lessons*, op. cit., p. 18. Voir la discussion pp. 42 – 43 et la discussion de Fuenlabrada à la p. 43.

197 *Ibid.*, pp. 44-45.

fonctionnent mieux lorsqu'elles sont directement en lien avec les principes juridiques et les aspects pratiques du travail policier.”¹⁹⁸ Il est important de relever que la formation était proposée *en appui* à tous les autres mesures. “

26.7. Impact des projets pilote sur les contrôles d'identité discriminatoires et perspectives

- À ce jour, le projet pilote local qui a permis les avancées les plus significatives en matière de lutte contre les contrôles discriminatoires est celui de Fuenlabrada, où la disproportionnalité¹⁹⁹ a été réduite de deux tiers et où le taux de réussite (pourcentage de contrôles produisant un résultat recherché, tel qu'une arrestation....)²⁰⁰ des contrôles est passé de 6 % à 17 %.²⁰¹ Le taux de réussite des contrôles à Fuenlebrada a atteint un pic de 30 % en 2012.²⁰² « À Fuenlabrada, les responsables hiérarchiques et les cadres de la police ont également utilisé les données relatives aux contrôles pour superviser plus étroitement les agents, au niveau individuel, et pour soumettre à l'examen l'impact d'opérations spécifiques et de certains déploiements de personnel. Les données leur ont permis de prendre en compte les impacts ethniques disproportionnés dans leurs décisions stratégiques et de réduire les pratiques injustes tout en améliorant l'efficacité policière. Le projet a démontré qu'il est possible de réduire la discrimination et d'améliorer l'efficacité de la police, notamment grâce à l'engagement nécessaire de la direction et des cadres de la police. »²⁰³

198 Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling*, op. cit., p. 67.

199 La disproportionnalité mesure une surreprésentation de certains groupes et indique généralement la discrimination, sauf si il y a une autre explication de cette surreprésentation, ce qui n'était pas le cas ici.

200 Voir la discussion de la notion de 'taux de réussite' dans Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling*, op. cit. 51, p. 24.

201 Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling*, op. cit. 51, p. 29.

202 Open Society Foundations et Rights International Spain, *Under suspicion*, op. cit. 1, p. 16.

203 Voir la discussion dans Open Society Justice Initiative, *Submission on the visit to Spain of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, janvier 2013, p. 6 À Fuenlebrada, au cours du projet pilote initial, la confiance établie par la consultation de la population a donné lieu à des discussions allant au-delà des données, qui ont attiré l'attention de la police sur les besoins spécifiques de certains publics (tels qu'un meilleur accès aux documents officiels et à l'immatriculation des véhicules), et sur les délits non signalés (effractions dans les commerces appartenant aux immigrants chinois de la région). Ces résultats ont été facilités par le fait que Fuenlabrada suivait déjà un modèle de police communautaire qui encourageait le dialogue et la résolution des problèmes.



Annexe 1. Aperçu global du modèle de réforme des projets pilote STEPSS et PIPE

TABLE 1.2: Model of Spanish stop reforms used in STEPSS and PIPE


Initial Tasks	Ongoing Activities	Potential Mechanisms of Change	Desired Outcomes
Design/introduce a procedure manual—consistent with local policing context—for conducting stops.	Police complete a form when they stop an individual, and provide a copy to the person stopped. Forms are collected by line supervisors and information from the forms is entered into an electronic database. Supervisors flag incorrectly completed forms and stops that appear to lack adequate legal grounds and require corrections from officers conducting stops.	Reforms in training and policy lead patrol officers to be more thoughtful and deliberate when making decisions about who to stop and when to make stops.	Increased empirical knowledge of stop practices and outcomes. Reduction in ethnic biases in stop activity.
Design/introduce stop form.	Stop data are analyzed to produce reports.	Forms requiring patrol officers to be accountable to the person stopped cause officers to be more considered when making decisions about who to stop and when to make stops.	Reduction in stops where there are inadequate grounds (“motive”) for suspicion.
Design/introduce data system.	Managers and supervisors review stop forms and analysis at least on a monthly basis for indicators of non-compliance or problematic stop behavior (i.e. ethnic biases).	Directions from managers cause patrol officers to be more considered when making decisions about who to stop and when to make stops.	More effective stops, as quantified by an increased hit rate.
Train police officers.	Managers and supervisors review stop analysis to identify ideas for improving the effectiveness of stop tactics on a quarterly basis and following specific operations using extensive directed stop and search.	Stop forms increase the time taken for stops, because they require officers to record the grounds and outcome for the stop. The increased time required for each stop leads officers to be more selective in their stops.	Stops conducted more respectfully.
Initiate dialogue with community about stop policy and practice.	Police meet regularly with community representatives to discuss stop policy and practice and share stop analyses with community representatives.		Improved minority and public confidence in the police and their use of stop tactics.
Design and launch publicity campaign.	Based on analysis and community feedback, managers and supervisors redirect frontline officers to be more effective and less biased in their stop activity.		Fewer total stops made.

Fuenlabrada Stop Form, Front





Identificación de personas en vía/lugar públicos			
0002			
Fecha:			Hora de inicio de la parada:
Lugar de la parada:			
Apellidos:			
Nombre:			
D.O.I.:	Tipo:	Núm.:	
Nacionalidad:			Fecha nacimiento:
Población de nacimiento:			
Provincia:			Pais:
Hijo de:			y de:
Domicilio:			
Nº:	Piso:	Localidad:	
Provincia:			Teléfono:
Motivo de la identificación:			
Observaciones sobre la motivación:			
Se procede a registro personal:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Es positivo el registro: Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Objetos intervenidos:			
Otros datos de interés:			
Vehículo relacionado:			Matrícula: Color:
Se formula denuncia:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Normativa denuncia:
Infracción:			
Ilícito penal	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Actuación Falta penal <input type="checkbox"/> Imputado no detenido <input type="checkbox"/> Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:			
Hora del final de la parada:			Agentes actuantes N.I.P.
 Ayuntamiento de FUENLABRADA Concejalía de Seguridad Ciudadana y Tráfico Servicio de Policía Local			
 AGIS 2006 With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security			
F-0140			

Fuenlabrada Stop Form, Back

Normativa legal	
<p>El artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que "los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la Ley".</p>	
<p>Cualquier persona identificada y/o registrada en la vía u otro lugar público tiene derecho a un trato correcto y esmerado por parte de los agentes de Policía que le han solicitado su documentación o le han registrado. Además, los agentes policiales están obligados a facilitarle información cumplida y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de su identificación/registro, según establece el art. 5º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.</p>	
<p>Ante cualquier vulneración de las normas vigentes, puede Ud. presentar una reclamación directamente en la Policía Local, a través de cualquier escrito, o cumplimentando la hoja reglamentaria de Reclamaciones y Sugerencias que tiene a su disposición en nuestras dependencias de la C/ Hungría, s/n. También podrá acceder a dicha hoja en la página web del Ayuntamiento www.ayto-fuenlabrada.es, en el Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima y en el Registro General del Ayuntamiento de Fuenlabrada.</p>	
<p>Los datos recogidos en la presente ficha podrán ser utilizados de forma exclusiva para uso policial, cumpliendo todos los requisitos que establece la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de datos de carácter personal.</p>	
<p>Se informa que los datos de carácter personal incluidos en el presente documento van a ser incorporados a los ficheros titularidad del Ayuntamiento de Fuenlabrada, con dirección en la Plaza de la Constitución Nº 1 de Fuenlabrada, para la gestión y control de los mismos. Podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiendo una comunicación por escrito al Departamento de Atención Ciudadana del citado Ayuntamiento, a la dirección antes expuesta.</p>	
<p>Formulario avalado por el Programa AGIS de la Unión Europea</p>	 <p>With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security</p>
<p>El presente formulario está incluido dentro del Programa AGIS de la Unión Europea que apoya iniciativas encaminadas a buscar un enfoque coordinado y multidisciplinar de las distintas actividades relacionadas con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia así como la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea.</p>	
<p>En concreto, el formulario forma parte del Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Stop and Search), que tiene como objetivo mejorar las relaciones entre los Cuerpos Policiales y las minorías étnicas y los procedimientos policiales, para prevenir prácticas discriminatorias.</p>	
<p>Logo of Ayuntamiento de Fuenlabrada</p>	

Castellón Stop Form, Front

Identificación de personas en lugar público				Nº 00000		
Fecha	Hora de inicio de la parada					
Vía/lugar en que se produce la parada				Nº de la vía		
Apellidos						
Nombre			Sexo	Mujer <input type="checkbox"/>	Hombre <input type="checkbox"/>	
D.O.I.	Tipo:			Nº:		
Nacionalidad:			Fecha de nacimiento			
Población de nacimiento						
Provincia			País			
Hijo de			y de			
Domicilio						
Nº	Piso	Localidad				
Provincia				Teléfono		
Motivo de la Identificación	1. Operativo de Prevención _____				<input type="checkbox"/>	
	2. Zona sometida a control policial intensivo _____				<input type="checkbox"/>	
	3. Localización supuesto autor de un ilícito penal o administrativo _____				<input type="checkbox"/>	
	4. Supuesta participación en conducta incívica _____				<input type="checkbox"/>	
	5. Actitud o comportamiento sospechoso _____				<input type="checkbox"/>	
	6. Otros _____				<input type="checkbox"/>	
Observaciones sobre la identificación						
Se procede a registro personal	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Es positivo el registro	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	
Objetos intervenidos						
Otros datos de interés						
Se detecta infracción administrativa	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Normativa por la que se denuncia			
Infracción detectada						
Ilícito penal	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Actuación	Falta penal <input type="checkbox"/>	Imputado no detenido <input type="checkbox"/>	Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:						
Hora del final de la parada:			N.I.P. de los agentes actuantes:			
 						

Castellón Stop Form, Back

Reverso del Boletín (Copia Amarilla) para la persona identificada

Informaciones de interés para las personas identificadas

El artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que "los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomienda la Ley".

Cualquier persona identificada y/o registrada en la vía u otro lugar público tiene derecho a un trato correcto y esmerado por parte de los agentes de Policía que han solicitado su documentación o han procedido a su registro. Además, los agentes policiales están obligados a facilitarle información, cumplida y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de su identificación/registro, según establece el art. 5º de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ante cualquier vulneración de las normas vigentes, Ud. puede presentar una reclamación directamente en la Policía Local, a través de un escrito dirigido a la Unidad de Gestión Policial de la Diversidad, o cumplimentando la hoja de Reclamaciones y Quejas que tiene a su disposición en cualquiera de nuestras dependencias y que podrá presentar en la Unidad de Reclamaciones y Sugerencias (URyS) en Calle Campoamor nº 28- 2º o en cualquiera de las dependencias del Servicio de Atención al Ciudadano y en los Registros del Ayuntamiento de Castellón.

También puede acceder a dicha hoja "on line", en la página web del Ayuntamiento www.castello.es a través del Portal de la Ciudadanía o telefónicamente marcando el 010, del Servicio de Información al Ciudadano, si llama desde Castellón con un teléfono fijo; o el 96.422.60.10, si llama desde fuera de Castellón o con un teléfono móvil, si bien, por este último medio, el interesado deberá personarse en el plazo de 10 días, a contar del siguiente a su llamada telefónica, en la Unidad de Reclamaciones y Sugerencias (URyS) del Ayuntamiento de Castellón, para firmar el impreso. En caso contrario, a la "reclamación" o "queja" se le dará el tratamiento de "sugerencia".

Los datos facilitados por Ud. en este formulario pasarán a formar parte de los ficheros automatizados, propiedad del Ayuntamiento de Castellón, y podrán ser utilizados por el titular del fichero para el ejercicio de las funciones propias en el ámbito de sus competencias. De conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter personal, Ud. podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición mediante una instancia presentada ante el Registro General de Entrada del Ayuntamiento de Castellón.

El presente formulario está incluido dentro del Programa PIPE (Programa para la Identificación Policial Eficaz), que tiene como principales objetivos mejorar la eficacia policial en materia de identificaciones policiales, prevenir y controlar cualquier sesgo discriminatorio y potenciar el acercamiento y la relación entre las Policías Públicas y la Sociedad Diversa de las respectivas Comunidades Locales.

El PIPE se desarrolla con fondos aportados por la Iniciativa para una Sociedad Abierta (Fundación SOROS) y está impulsado por la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, cuyo objetivo prioritario es impulsar y promover cambios en los servicios policiales para garantizar a la Sociedad Diversa un trato policial igualitario y no discriminatorio.



Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

LE ROYAUME-UNI

27. Résumé

En Angleterre et au Pays de Galles, la police est décentralisée : sur l'ensemble du territoire, on dénombre ainsi 43 services de police différents. Depuis 1996, le ministère de l'Intérieur publie des données quantitatives nationales et locales complètes et précises sur les contrôles et les fouilles effectués par la police. Ces données incluent des informations sur le nombre de contrôles, les motivations, les suites et les « groupes ethniques » visés par les contrôles et les fouilles. Uniques en Europe, elles ont permis d'obtenir une image plus claire et plus complète du recours à ces pouvoirs, d'évaluer leur efficacité et le succès des mesures visant à remédier aux abus, tels que leur usage discriminatoire, et de mener un débat national d'envergure.

Les lois et règlements en vigueur prévoient différents pouvoirs autorisant les agents de police à procéder à des contrôles et à des fouilles : cela comprend notamment les contrôles effectués au nom d'un « suspicion raisonnable » (*Police and Criminal Evidence Act*, ou PACE, de 1984, et article 23 du *Misuse of Drugs Act* de 1971) et ceux qui ne nécessitent pas une telle suspicion (article 60 du *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994).

Les données ont depuis toujours révélé que ce dernier pouvoir plus flou, où les agents ont le plus grand pouvoir discrétionnaire, était utilisé de manière plus discriminatoire. Ils ont aussi montré un taux d'arrestations consécutives aux contrôles bien plus faible pour les contrôles effectués en vertu de l'article 60 que pour les contrôles relevant de la PACE. Les données révèlent aussi que la politique en matière de drogues est le principal facteur motivant les contrôles et les fouilles, en particulier en ce qui concerne les infractions de bas niveau relatives à la possession de stupéfiants.

L'essentiel du cadre juridique actuel en matière de contrôle et de fouille s'ancre dans la PACE, qui comprend aussi des garanties contre les fouilles aléatoires, arbitraires et discriminatoires. En plus de l'exigence d'une suspicion raisonnable, ces garanties comprennent des obligations d'information et de transparence :

- Avant de commencer la fouille l'agent doit porter à l'attention de la personne contrôlée : le nom de l'agent et celui du poste auquel il est rattaché ; le pouvoir légal que l'agent exerce ; l'objet de la fouille envisagée ; les raisons pour lesquelles l'agent de police envisage de l'effectuer ; un document prouvant sa fonction de policier (si l'agent n'est pas en uniforme) ;
- L'agent doit dresser un procès-verbal des contrôles, incluant : son identité ; la date, l'heure et le lieu ; l'objet du contrôle ; les motifs de suspicion (sauf dans le cadre des pouvoirs exceptionnels qui n'exigent pas de motif raisonnable), l'origine ethnique de la personne fouillée, telle que celle-ci la définit elle-même et telle que perçue par l'agent effectuant la fouille ;
- L'agent doit remettre une copie comportant ces informations à la personne contrôlée ;
- Chaque commissariat de métropole doit aussi publier un rapport annuel comprenant ces données de manière anonymisée pouvant servir à des fins d'analyses.

Ces obligations s'appliquent à tous les contrôles et les fouilles, quelle que soit la loi en vertu de laquelle ils sont réalisés.

Il existe également des instructions détaillées concernant le recours à ces pouvoirs, *le Code A de la PACE*, qui développent notamment la notion de « motifs de suspicion raisonnables » et les obligations en matière d'information et d'enregistrement. Le *Code A* insiste également sur l'importance de la supervision, de la transparence et de la consultation du public au niveau local, qui doit aussi pouvoir examiner les enregistrements de contrôles (anonymisés) et statistiques générées à partir de ces enregistrements et recevoir des explications concernant l'utilisation de ces pouvoirs.

Les contrôles sont enregistrés sur des formulaires en papier, ou des moyens technologiques, tels que les liaisons radio de la police et les appareils mobiles (téléphones ou tablettes). Soit la personne reçoit une copie du formulaire de contrôle directement, soit elle reçoit un numéro de référence unique correspondant à l'enregistrement de contrôle qu'elle peut consulter par la suite.

Le Royaume-Uni est également le pays qui a déployé le plus d'efforts pour réformer les contrôles et les fouilles afin de lutter contre le profilage ethnique, et ce depuis plusieurs décennies. Une nouvelle initiative à l'échelle nationale, introduite en août 2014 par l'ancienne Ministre de l'Intérieur Teresa May, appelée *Best use of Stop and Search Scheme (BUSS)* est axée sur un enregistrement plus détaillé (consignant également les résultats auxquels ont abouti les contrôles et les fouilles), la limitation du recours aux fouilles « sans suspicion » (article 60), l'amélioration du contrôle exercé par le public et le suivi des impacts. *BUSS* a permis une réduction spectaculaire du nombre global de contrôles et de fouilles, passé d'un sommet historique de 1,2 million en 2010/11 à un creux de 280 000 en 2017/18 (bien que ces chiffres aient tendance à remonter depuis 2018).

Elle n'a cependant pas réduit le ciblage discriminatoire de certaines groupes ethniques. Les chercheurs soulignent que l'absence d'accent explicitement mis sur la discrimination raciale structurelle et sur toutes ses sources, ainsi que la résistance des institutions politiques et policières, sont les principales explications de la persistance tenace de contrôles discriminatoires. En bref, le bilan des réformes est significatif, mais néanmoins encore insuffisant.

De même, l'Angleterre et le pays de Galles déploient des efforts importants pour améliorer la formation des policiers sur le recours aux contrôles aux fouilles, incluant une formation innovante aux « préjugés inconscients » visant à sensibiliser les agents aux attitudes et stéréotypes inconscients qui peuvent affecter leurs pratiques en matière de contrôles et de fouilles. Si ces formations donnent aux agents des compétences pour reconnaître et combattre leurs préjugés individuels, elles ne traduisent pas par des changements de comportement.

28. Contexte général

- En Angleterre et au Pays de Galles, la police est décentralisée : sur l'ensemble du territoire, on dénombre ainsi 43 services de police différents. Chaque agent de police est membre d'un de ces services, qui organise et coordonne sa propre lutte contre la criminalité. En tant que membres des forces de police, les officiers (et les autres membres du personnel de police) sont sous les ordres et la supervision de leur officier en chef. Les chefs de police sont responsables en dernier

ressort du fonctionnement de leur service.²⁰⁴ La notion de « maintien de l'ordre reposant sur le consentement » est considérée comme le fondement de l'autorité de la police.²⁰⁵

29. Le recours aux contrôles et aux fouilles : un aperçu détaillé

- Cela fait plusieurs décennies que les contrôles et les fouilles discriminatoires sont considérés comme un problème majeur en Angleterre et au pays de Galles. En 1981, le *Rapport Scarman* avait pointé du doigt le recours intensif et discriminatoire aux fouilles comme un facteur déterminant des émeutes de Brixton cette année-là.²⁰⁶ En 1999, le rapport de l'enquête sur les questions découlant de la mort de Stephen Lawrence (*Report of the Inquiry into the Matters Arising from the Death of Stephen Lawrence*) « [s'était] penché, au-delà du cas spécifique du meurtre de Stephen Lawrence, sur la façon dont étaient menées de manière générale les enquêtes et les poursuites judiciaires concernant les crimes à motivation raciale. Ce processus avait mis en évidence le manque général de confiance des communautés ethniques minoritaires envers la police, le rapport relevant en particulier que s'il y avait un domaine qui faisait universellement l'objet de plaintes, c'était la question des « contrôles et fouilles ».²⁰⁷
- L'essentiel du cadre juridique actuel en matière de contrôle et de fouille s'ancre dans la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act, PACE*), qui a consolidé les pouvoirs de contrôle et de fouille pour l'Angleterre et le Pays de Galles, suite au *Rapport Scarman*. En pratique, il s'agissait d'une extension des pouvoirs de contrôle et de fouille que le PACE cherchait à équilibrer par « des garanties visant à protéger le public contre les fouilles aléatoires, arbitraires et discriminatoires... **Ces garanties comprenaient notamment l'exigence d'une suspicion raisonnable, la communication des motivations des actions de la police, la rédaction systématique d'un rapport écrit, dont une copie serait mise à la disposition de la personne interpellée, et la publication des statistiques concernant les fouilles** ».²⁰⁸ (*nous soulignons*)
- **Depuis 1996, le ministère de l'Intérieur publie des statistiques nationales** sur les contrôles et les fouilles effectués par la police en Angleterre et au Pays de Galles, qui incluent des informations sur le nombre de contrôles, les motivations, les suites et les « groupes ethniques » visés par les contrôles et les fouilles. En comparaison de ce qui existe dans d'autres pays, **cela a permis d'obtenir une image plus claire et plus complète du recours à ces pouvoirs, d'évaluer leur efficacité et le succès des mesures visant à remédier aux abus, tels que leur usage discriminatoire, et de mener un débat national d'envergure.**
- La dernière publication du ministère de l'Intérieur (*Publication Données Officiels*), datée du 18 novembre 2021, présente les données pour la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021 (sur la

204 Pour une discussion générale sur le travail de police au Royaume-Uni, voir Jennifer Brown, *Policing in the UK*, House of Commons Library, 19 août 2021. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8582/>.

205 Voir la discussion de ce concept dans Brown, *Ibid.* pp. 8–9.

206 Voir Nick Bland, Joel Miller, Paul Quinton, *Upping the Pace: An Evaluation of the Recommendations of the Stephen Lawrence Inquiry on Stops and Searches*, Police Research Series, Paper 128, Home Office, 2000, p. 1.

<https://lemosandcrane.co.uk/resources/HO%20-%20Upping%20the%20PACE.pdf>.

207 *Ibid.*, p. 1.

208 *Ibid.*, p. 6.

base des enregistrements de la police).²⁰⁹ Ces données présentent des informations sur les contrôles et les fouilles effectués en vertu de chacun des principaux pouvoirs prévus par la loi qui autorisent ces contrôles : la section 1 de la loi sur la police et les preuves en matière pénale de 1984 (ci-après PACE), qui exige des « motifs raisonnables de suspicion » pour réaliser un contrôle ; la section 60 de la loi sur la justice pénale et l'ordre public de 1994 (ci-après s. 60) permettant des contrôles sans une telle exigence, et les sections 44/47A de la loi sur le terrorisme de 2000 (ci-après TACT), permettant également des contrôles sans exigence de « motifs raisonnables de suspicion ».²¹⁰

Au cours de l'année de référence :

- Il y a eu 695 009 contrôles et fouilles effectués en vertu de la section 1 de la PACE (et de la législation connexe) par la police en Angleterre et au Pays de Galles (à l'exclusion de la police du Grand Manchester qui n'a pas été en mesure de fournir des données complètes sur les contrôles et fouilles en 2019/20). Cela représente une augmentation de 135 808 (24 %) par rapport à l'année précédente (558 973). Le service de la police métropolitaine de Londres est responsable de 32% de cette augmentation du nombre de contrôles et de fouilles au cours de l'année écoulée.
- Il s'agit du nombre le plus élevé de contrôles et de fouilles depuis 2013/14 (872.518), mais il reste inférieur de 41 % au nombre record de 2010/11 (1 179.746).
- Parmi les contrôles effectués en vertu de la section 1 du PACE (et de la législation connexe), 79 391 ont abouti à une arrestation, soit environ 11,4%. Il s'agit d'une augmentation de 24 % par rapport à l'année précédente (73 423), mais l'augmentation du nombre d'arrestations est inférieure à l'augmentation du nombre de contrôles et de fouilles, ce qui a entraîné une baisse du taux d'arrestations (de 13 % à 11 %).
- La police d'Angleterre et du Pays de Galles a effectué 9230 contrôles avec fouille en vertu de la section 60 de la loi sur la justice pénale et l'ordre public en prévision de violences. Cela représente une baisse de 49% par rapport au nombre de fouilles effectuées en vertu de ce pouvoir au cours de l'année se terminant en mars 2020 (de 18.081 à 9230).
- Parmi les contrôles effectués en vertu de la section 60, seuls 4 % ont aboutit à une arrestation, un chiffre identique à l'année précédente.²¹¹

209 Voir la section 7.2. ci-dessous 'Publication des données'.

210 Voir la section 4. "Pouvoirs statutaires".

211 Home Office, *Police Powers and Procedures, England and Wales, year ending 31 March 2021*, pp.7 - 14.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/935355/police-powers-procedures-mar20-hosb3120.pdf

- « Le nombre de contrôles et de fouilles est passé d'un sommet historique de 1,2 million en 2010/11 à un creux de 280 000 en 2017/18. Depuis lors, il a régulièrement augmenté pour atteindre 558 973 en 2019/20 »²¹² et 695 000 en 2020/2021.²¹³ Ce volume de contrôles reste néanmoins beaucoup plus bas que lors du pic de 2010/2011. Ces réformes ont pour effet qu'en nombre absolu, il y a nettement moins de contrôles visant des minorités ethniques.

La baisse significative entre 2010/2011 et 2017/2018 est attribuée à la mise en place d'une série de réformes connues sous le nom de *Best Stop and Search Scheme (ou BUSS)*, qui augmentent la transparence et la supervision des contrôles. Ces réformes ont aussi relevé le seuil de mise en œuvre des contrôles sous la section 60.²¹⁴

L'augmentation du nombre de contrôles ces dernières années est attribuée à un changement politique au plus haut niveau de l'état : le Ministère de l'intérieur encourage les policiers à utiliser ces pouvoirs de contrôle, en particulier pour lutter contre les crimes réalisées à l'arme blanche.²¹⁵ Le contexte de crise sanitaire COVID est aussi cité comme un facteur explicatif important : les données officielles démontrent une augmentation de l'usage de ces pouvoirs lors des périodes de confinement.²¹⁶

- Comme lors des années précédentes, le motif le plus fréquent des contrôles est la suspicion d'être en possession de drogues ; il s'agit de 69% de contrôles réalisés pour l'année 2020/2021. La *Publication Données Officielles* souligne que :

“La proportion et le volume des contrôles motivés par la recherche des drogues ont augmenté de manière continue depuis l'année terminant en mars 2018. Celles-ci sont responsables de 75% de l'augmentation total des fouilles réalisées en vertu de la section 1 PACE entre l'année terminant en mars 2018 et l'année terminant en mars 2021. »²¹⁷

Si la suspicion d'être en possession d'une « arme offensive » (« offensive weapon ») est la principale justification politique des contrôles et fouilles, seuls 12% des contrôles et fouilles étaient justifiés par ce motif durant l'année terminant en mars 2021.²¹⁸

- La *Publication Données Officielles* indique de manière détaillée le nombre et le pourcentage de contrôles qui visent des personnes de différents groupes ethniques. Cela permet d'avoir des analyses statistiques révélant la « disproportionnalité » des contrôles visant différents groupes

212 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire and Rescue Services (HMICFRS), *Disproportionate Use of Police Powers: a Spotlight on Stop and Search and the Use of Force*, 26 février 2021, p. 12. Ces chiffres font référence à des contrôles sous l'article 1 de PACE. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/publications/disproportionate-use-of-police-powers-a-spotlight-on-stop-and-search-and-the-use-of-force/>

213 Home Office, *Powers and Procedures 2021*, op. cit., p. 7.

214 Voir la discussion détaillée des réformes BUSS dans la section 10 ci-dessous « Tentatives de réformes récentes : des progrès réalisés, mais du chemin reste à parcourir ».

215 Home Office, *Powers and Procedures*, op. cit., p. 7.

216 *Ibid.* Voir le tableau du nombre de contrôles quotidiens à la p. 28.

217 *Ibid.*, p. 10.

218 Home Office, *Ibid.* pp. 10-11.

ethniques (noirs, asiatiques, mixtes...) par rapport au groupe ethnique blanc (les taux de disproportionnalité).²¹⁹

Pour l'année terminant en mars 2021, sur la base de l'auto-déclaration de leur ethnicité, les personnes issues du groupe ethnique noir ont été contrôlées 7 fois plus que des personnes du groupe ethnique blanc. Les personnes s'identifiant comme étant issues du groupe ethnique asiatique ou s'identifiant comme étant d'ethnicité mixte étaient contrôlées 2.4 fois plus que des personnes issues du groupe ethnique blanc.²²⁰

Les données sont aussi ventilées et publiées par force de police ce qui dessine un tableau beaucoup plus complexe. On constate des grandes variations d'usage (en volume) et de taux de disproportionnalité entre localités et à travers le temps.²²¹ Un rapport publié par plusieurs chercheurs, *Colour of Injustice*, « *Race, Drugs and Law Enforcement in England and Wales* » (ci-après *Colour of Injustice*) qui a analysé ces données notent par exemple que pour l'année 2016/2017 ces ratios ont varié entre 1.7 à Durham et 20.4 à Dorset.

La perspective historique fournie par les données britanniques ouvre des perspectives d'analyse uniques et riches. Le rapport *Colour of Injustice* souligne que la difficulté d'enrayer la discrimination malgré les efforts entrepris à ce jour a toutes les caractéristiques de ce que Lord Macpherson a défini **comme relevant du « racisme institutionnel »** dans son enquête célèbre sur le décès de Stephen Lawrence.²²² Le rapport souligne l'insuffisance d'une approche qui ne s'attaque pas de manière complète à toutes les causes du problème.... Il note, par exemple, la nécessité de répondre « à l'application sélective des lois sur les drogues, à la présence excessive de la police dans les zones à forte densité de population noire ou issue de minorités ethniques, au pouvoir discrétionnaire des agents et au potentiel de profilage ethnique qu'il implique... »²²³

- La publication de données distinctes pour les contrôles et les fouilles effectués en vertu de la section 1 de la PACE et ceux qui relèvent de la section 60 de la loi sur la justice pénale et l'ordre public de 1994 **permet de comparer les taux de disproportionnalité entre un pouvoir dont l'exercice nécessite des « motifs raisonnables de suspicion » (PACE) et un pouvoir pouvant être exercé sans une telle exigence (section 60)**. Selon les données de 2019-2020, les personnes noires étaient 8,9 fois plus susceptibles que les personnes blanches d'être contrôlées et fouillées en vertu de la PACE et de la législation connexe exigeant des motifs raisonnables de suspicion, et 18 fois plus susceptibles d'être contrôlées que les personnes blanches en vertu de la section 60.²²⁴

219 Voir la section 7.2 ci-dessous « Publication des Données » pour une discussion plus détaillée de ces statistiques et de l'usage de la notion de 'disproportionnalité'.

220 Home Office, *Powers and Procedures*, op. cit., p. 21.

221 Voir les tableaux et données disponibles sur le site du gouvernement : <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/crime-justice-and-the-law/policing/stop-and-search/latest>

222 Sir William Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry*: February 1999,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf

Zoe Carre, Rebekah Delsol, Niamh Eastwood et Michael Shiner, *The Colour of Injustice, "Race", Drugs and Law Enforcement in England and Wales*, publié par la London School of Economics, Release et StopWatch, p. 48.

<https://www.release.org.uk/publications/ColourOfInjustice>.

223 Carre, Delsol, Eastwood, Shiner, *Ibid.* p. 55-56.

224 HMICFRS, *Spotlight*, op. cit., p. 5. Voir aussi: Amal Ali and Nina Champion, *More Harm than Good: A super-complaint on the harms caused by 'suspicion-less' stop and searches and inadequate scrutiny of stop and search powers*, Mai 2021, p. 6.

Des niveaux de disproportionnalité massivement plus élevés dans les contrôles effectués au titre de la section 60 sont manifestes depuis que des données sont publiées en Angleterre et au pays de Galles..

30. Les pouvoirs de contrôles

Bien qu'il existe plus d'une dizaine de pouvoirs statutaires de contrôle et de fouille²²⁵, la grande majorité des contrôles et des fouilles effectués par la police reposent sur les pouvoirs conférés par trois lois, dont les principaux extraits sont joints en annexe 1:

- la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act*) (*PACE*), qui autorise les contrôles et les fouilles à la recherche d'articles volés ou prohibés (4.1.) ;
- la loi de 1971 sur la consommation de stupéfiants (*Misuse of Drugs Act 1971*), qui autorise les contrôles et les fouilles à la recherche de substances contrôlées (4.2.) ;
- et la section 60 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice and Public Order Act*) (*ci-après CJPOA*), qui autorise la recherche d'armes dans les zones où l'on s'attend à des violences sérieuses (*Section 1 CJPOA*) (4.3.).²²⁶

La plupart des pouvoirs de contrôle et de fouille, tel que ceux en vertu de *PACE* ou du *Misuse of Drugs Act*, exigent des « motifs raisonnables de suspecter » que la personne a en sa possession des articles volés ou prohibés. Il existe néanmoins certains pouvoirs exceptionnels, comme la section 60 *CJPOA* qui ne l'exigent pas. Les données ont toujours révélé que ce pouvoir plus flou était utilisé de manière plus discriminatoire (4.3.1.).

30.1. La loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act, PACE*)

- La *PACE*²²⁷ « a été introduite suite à l'abrogation d'un ensemble disparate de pouvoirs divers conférés aux forces de police pour leur permettre de contrôler et de fouiller des personnes, notamment les lois controversées dites « *sus* », qui permettaient à la police d'interpeller un individu simplement parce qu'il était considéré comme une « personne suspecte ». ²²⁸ **La *PACE* « a**

https://www.criminaljusticealliance.org/wp-content/uploads/CJA-super-complaint-into-section-60-and-scrutiny-of-stop-and-search_FINAL.pdf

225 Voir Home Office, *Police and Criminal Evidence Act 1984 Codes of Practice, Code A*, Londres: Home Office, 2015. Annexe A. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384122/PaceCodeAWeb.pdf

226 Voir HMIC, *Stop and Search Powers: Are the Police Using them Fairly and Effectively?*, 2013, p. 18.

<https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/media/stop-and-search-powers-20130709.pdf>

227 *Police and Criminal Evidence Act*.: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/part/I>

228 Equality and Human Rights Commission, *Stop and Think: a Critical Review of the Use of Stop and Search Powers in England and Wales*, March 2010, p. 12. <https://www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/stop-and-think-critical-review-use-stop-and-search-powers-england-and-wales>.

créé un nouveau pouvoir de contrôle et de fouille à l'échelle nationale, accompagné de garanties régissant son utilisation, énoncées dans un code de pratique ».²²⁹ (*nous soulignons*)

« Cette législation a été introduite dans le sillage des émeutes de Brixton en 1981 et de l'enquête menée suite à celles-ci par Lord Scarman, qui a décrit les émeutes comme étant « essentiellement une explosion de colère et de ressentiment de la part de jeunes noirs » à l'encontre des tactiques policières. Le rapport Scarman a mis en évidence l'impact disproportionné des contrôles et des fouilles sur les groupes noirs et les minorités ethniques, ainsi que l'absence de soutien apporté par la communauté aux tactiques policières. Bien que le rapport ait noté certains comportements problématiques de la part d'agents à titre individuel, il s'est davantage concentré sur le fait qu'à Brixton, la police avait perdu l'adhésion de la population vis-à-vis des contrôles en raison de son recours à des tactiques policières « peu imaginatives et inflexibles » et d'un échec général à nouer des relations avec les communautés locales. **Les recommandations du rapport se concentraient sur la reconstruction de cette adhésion par la mise en œuvre d'une plus large consultation et d'une plus grande redevabilité.**

Le rapport Scarman a eu une influence majeure sur l'élaboration de la PACE, qu'un expert a qualifié de « point de repère le plus important dans le développement moderne des pouvoirs de la police ».²³⁰ (*nous soulignons*)

- La section 1 de cette loi autorise les agents de police à « contrôler et fouiller une personne ou un véhicule à la recherche d'articles volés ou prohibés, ce qui inclut les articles destinés à être utilisés pour un cambriolage, un vol ou une fraude, les armes « offensives », les feux d'artifice et les articles utilisés en vue de causer des dommages criminels. Avant de procéder à un contrôle et à une fouille, **un agent doit avoir des « motifs raisonnables de soupçonner que la personne a en sa possession des articles volés ou interdits ».**²³¹ (*nous soulignons*)

Le Code A de la PACE (Voir la section 5 ci-dessous) définit clairement le pouvoir d'effectuer un contrôle ou une fouille comme principalement un pouvoir d'investigation, qui permet aux agents de dissiper ou de confirmer des suspicions sur des individus, en particulier s'ils transportent des articles volés ou interdits, sans exercer leur pouvoir d'arrestation.²³²

229 Home Office, *PACE Code A, op. cit.*, p. 18. Voir Open Society Justice Initiative (OSJI), *The Recording of Police Stops: Methods and Issues*, p. 15. <https://www.justiceinitiative.org/uploads/785916de-3171-4db7-9e7f-f73543bf382f/the-recording-of-police-stops-methods-and-issues-20200302.pdf>

230 Open Society Justice Initiative (OSJI), *The Recording of Police Stops: Methods and Issues*, p. 15. <https://www.justiceinitiative.org/uploads/785916de-3171-4db7-9e7f-f73543bf382f/the-recording-of-police-stops-methods-and-issues-20200302.pdf>

231 HMIC, *Stop and Search Powers*. *op. cit.* 19, p. 18. Voir la discussion plus approfondie de la notion de « motifs raisonnables » dans la section 5.1.2..

232 OSJI, *The Recording of Police Stops, op. cit.*, pp. 15 – 16. Code A : « L'objectif principal des pouvoirs de contrôle et de fouille est de permettre aux agents de dissiper ou de confirmer des soupçons sur des personnes sans pour autant exercer leur pouvoir de les arrêter. Les agents peuvent être tenus de justifier, auprès de leurs supérieurs ou devant un tribunal, leur utilisation de ces pouvoirs ou l'autorisation qu'ils ont reçue de les exercer, tant en ce qui concerne chaque fouille prise individuellement qu'en ce qui concerne les tendances récurrentes de leur activité à cet égard. Toute utilisation abusive de ces pouvoirs est susceptible de nuire au maintien de l'ordre et d'entraîner une méfiance à l'égard de la police. Les agents doivent également être en mesure d'expliquer leurs actions à la personne qui subit la fouille. L'abus de ces pouvoirs peut entraîner des mesures disciplinaires (voir les paragraphes 5.5 et 5.6). »

- La section 2 a trait aux **obligations d'information** de l'agent lors de la fouille: Avant de commencer la fouille l'agent doit prendre des « mesures raisonnables » afin de **porter à l'attention de la personne contrôlée** : «le nom de l'agent et celui du poste auquel il est rattaché ; l'objet de la fouille envisagée ; les raisons pour lesquelles l'agent de police envisage de l'effectuer ». Si l'agent n'est pas en uniforme, il doit aussi fournir « un document prouvant sa fonction de policier. »²³³
- **Les agents ont également l'obligation générale de dresser un procès-verbal de la fouille et de le remettre à la personne fouillée.**²³⁴ **Le procès-verbal doit comprendre : la date, l'heure et le lieu de la fouille ; l'objet de la fouille ; les motivations qui ont conduit à l'effectuer ; et l'identité de l'agent effectuant la fouille. Le procès-verbal de fouille doit toujours inclure l'origine ethnique de la personne fouillée, telle que celle-ci la définit elle-même et telle que perçue par l'agent effectuant la fouille (en cas de différence).**²³⁵

« Jusqu'à une date assez récente, les agents étaient également tenus de demander le nom, l'adresse et la date de naissance de la personne fouillée, bien que la personne interpellée n'ait aucune obligation de fournir ces informations, et de nombreux services de police continuent d'inclure ces champs même si cette obligation a été supprimée en 2011 ». ²³⁶ **Les informations relatives aux contrôles et aux fouilles doivent être incluses dans le rapport annuel de chaque service de police.**²³⁷

- Ces obligations d'information et d'enregistrement s'appliquent à tous les contrôles et les fouilles, peu importe la loi en vertu de laquelle ils sont réalisés.

30.2. Section 23 de la loi de 1971 sur la consommation de stupéfiants (*Misuse of Drugs Act*)

- Au titre de l'article 23 de la loi sur la consommation de stupéfiants (*Misuse of Drugs Act*), un agent de police peut immobiliser et fouiller une personne, un véhicule ou un bateau afin de rechercher des substances contrôlées. **L'agent doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner que la personne, le véhicule ou le navire transporte une telle substance.**²³⁸

233 Voir la section 2, PACE, 1984.

234 Voir la section 3, alinéas 6 et 7, PACE 1984.

235 Voir la section 3, alinéa 6, PACE 1984.

236 OSJI, *The Recording of Police Stops*, op. cit., p. 16.

237 Voir la section 5, PACE 1984.

238 HMIC, *Stop and Search Powers*, op. cit., p. 18. Voir la discussion plus approfondie de la notion de « motifs raisonnables » dans la section 5.1.2

30.3. La section 60 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice and Public Order Act*)

- En vertu de ce pouvoir « exceptionnel », un « officier supérieur peut autoriser le recours à des pouvoirs de contrôle et de fouille **dans une zone désignée et pour une durée limitée** pouvant aller jusqu'à 48 heures au total, lorsqu'il ou elle a des **raisons de croire** que des incidents impliquant une violence grave peuvent y avoir lieu ou y ont eu lieu, ou que des instruments dangereux ou des armes offensives y sont transportés. Lorsqu'une telle autorisation a été donnée, un agent de police peut immobiliser et fouiller toute personne ou véhicule pour rechercher des armes offensives ou des instruments dangereux, et ce **qu'il ait ou non des raisons de soupçonner** que la personne ou le véhicule transporte des articles de ce type. »²³⁹

L'autorisation de procéder à des fouilles doit être fournie par écrit et spécifier les motifs pour lesquels elle est donnée, ainsi que la localité concernée et la période durant laquelle ces pouvoirs peuvent être utilisés. S'il n'est pas possible de donner l'autorisation par écrit, elle peut être donnée oralement puis consignée par écrit sitôt qu'il est possible de le faire.²⁴⁰

Ce pouvoir exceptionnel a été adopté afin de lutter contre les violences liées au « football hooliganisme ». Depuis, son champ a été élargi à la prévention de tout incident de violence sérieux dans un lieu défini ou pour identifier des personnes portant des armes offensives ou instruments dangereux.²⁴¹

- Toute personne fouillée par un agent de police au titre de cette section est **en droit d'obtenir une déclaration écrite** indiquant qu'elle a été fouillée en vertu des pouvoirs conférés par cette section si elle en fait la demande au plus tard avant le terme d'une période de douze mois à compter du jour où elle a été fouillée.²⁴² **Les agents qui effectuent des contrôles en vertu de la section 60 doivent aussi respecter les principes directeurs et les obligations détaillés dans le Code A (voir 5.1. ci-dessous), y compris les devoirs d'information et d'enregistrement des contrôles.**

30.3.1. La section 60 est liée à des hauts taux de disproportionnalité et des faibles taux d'efficacité

- **Depuis qu'elles sont disponibles, les données statistiques ont toujours démontré des niveaux de disproportionnalité nettement plus élevés lors des contrôles effectués en vertu de la section 60 CJPOA** que lors des contrôles effectués en vertu des pouvoirs exigeant des motifs raisonnables de suspicion, tel que la section 1 de la PACE. Selon les données de 2019-2020, les personnes noires étaient 8,9 fois plus susceptibles que les personnes blanches d'être contrôlées et fouillées

239 Section 60, paragraphes 1 et 3, Criminal Justice and Public Order Act (CJPOA), Voir aussi HMIC, *Ibid.*, p. 18.

240 Section 60, paragraphe 9., CJPOA.

241 Ali and Champion, *More Harm, op. cit.*, p.9.

242 Section 60, paragraphe 10A.

en vertu de la PACE et de la législation connexe exigeant des motifs raisonnables de suspicion, et 18 fois plus susceptibles d'être contrôlées que les personnes blanches en vertu de l'art. 60.²⁴³

Le professeur Ben Bowling a commenté ainsi la relation entre pouvoir discrétionnaire et discrimination : « **C'est là où les agents ont le plus grand pouvoir discrétionnaire que l'on trouve la plus grande disproportion et la plus grande discrimination.** En vertu de la section 60, la police dispose du pouvoir discrétionnaire le plus large, en s'appuyant sur ses propres croyances concernant les personnes impliquées dans la criminalité, sur ses propres stéréotypes concernant les personnes qui méritent d'être contrôlées : c'est dans ce cadre que les problèmes de culture policière affectent les décisions prises ... Un pouvoir qui était destiné à des fins étroites est utilisé beaucoup plus largement contre les communautés noires et asiatiques. »²⁴⁴

- Les données ont également toujours montré un taux d'arrestations bien plus faible pour les contrôles effectués en vertu de l'article 60 que pour les contrôles relevant de la PACE. Les données relatives aux années 2020-2021 montrent un taux d'arrestations de 13 % pour les contrôles effectués au titre de la PACE, contre 4 % pour les contrôles effectués en vertu de l'article 60.²⁴⁵ En outre, seul 1 % des contrôles et des fouilles effectués en vertu de l'article 60 a abouti à une interpellation pour port d'armes.²⁴⁶

31. Pouvoirs réglementaires

L'Angleterre et le pays de Galles se sont attachés à faire respecter dans la pratique le cadre législatif relatif aux contrôles en développant des instructions détaillées. Ainsi le *Code A* de la PACE (5.1.) clarifie différents aspects clés de ces pouvoirs, notamment : les principes directeurs (5.1.1) ; les motifs de suspicion raisonnable (5.1.2) ; les obligations d'information et d'enregistrement (5.1.3) ; et les obligations d'encadrement et de suivi (5.1.4). (Voir annexe 2 pour des extraits)

Le Collège de police (*College of Policing*)²⁴⁷ a également publié un guide de la pratique professionnelle autorisée (*Authorised Professional Practice, APP*) en matière de contrôles et de fouilles qui explique en quoi un recours approprié aux pouvoirs de contrôle et de fouille est précieux pour la police, et en quoi leur utilisation inappropriée est à l'inverse nuisible (5.2). Des extraits sont joints en annexe 2.

243 HMICFRS, *Spotlight*, *op. cit.*, p. 5. Voir aussi: Ali and Champion, *More Harm*, *op. cit.*, p. 6. Au moment de la finalisation de ce rapport, les taux de disproportionnalité sous la section 60 pour les années 2020-2021 n'étaient pas encore disponibles.

244 Cité dans Open Society Justice Initiative (OSJI), *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, 2009, p. 34. https://www.justiceinitiative.org/uploads/8cef0d30-2833-40fd-b80b-9efb17c6de41/profiling_20090526.pdf

245 Home Office, *Powers*, *op. cit.*, p. 8 et 13.

246 Ali et Champion, *More Harm*, *op. cit.*, p. 6.

31.1. Code A de la loi sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act*) de 1984

- Le Code A est un code de pratique détaillé qui donne des directives sur la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle et de fouille et sur les obligations d'enregistrement des contrôles en vertu de la PACE de 1984 (article 1), de la loi de 1971 sur la consommation de stupéfiants (*Misuse of Drugs Act*, article 23), de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice and Public Order Act*, article 60) et d'un certain nombre d'autres pouvoirs régissant les fouilles.²⁴⁸ Il élabore aussi les obligations de supervision hiérarchique et de transparence et consultation vis-à-vis du public, et notamment les populations les plus directement touchés par les contrôles et fouilles.
- Comme le prévoit l'article 67 de la PACE de 1984, les codes n'ont pas force de loi, mais ils définissent des orientations qui, si elles sont ignorées, peuvent soulever de sérieuses questions quant au respect ou non de la loi.²⁴⁹

31.1.1 Principes directeurs

- Les principes directeurs **soulignent que le recours aux contrôles et aux fouilles doit se faire de manière équitable, responsable, respectueuse et sans discrimination**. En vertu de la loi sur l'égalité (*Equality Act*) de 2010, « les officiers de police sont également tenus, dans l'exercice de leur fonction, de prendre dûment en considération la nécessité d'éliminer la discrimination, le harcèlement et la victimisation illicites, et de faire progresser l'égalité des chances »²⁵⁰. **Les agents doivent également tenir compte de « la nécessité de préserver et de promouvoir le bien-être de toutes les personnes âgées de moins de 18 ans »**.²⁵¹ Les directives insistent sur le fait que les agents peuvent être tenus de justifier leur recours à ces pouvoirs ou leur autorisation d'y recourir, et qu'un usage abusif peut entraîner des sanctions disciplinaires.²⁵²

31.1.2. Motifs de suspicion raisonnable

- Le Code A **développe la notion de « motifs raisonnables de suspicion »**. Il énonce un **test en deux parties, reposant sur des éléments à la fois subjectifs et objectifs, selon lequel « une personne raisonnable serait en droit de tirer la même conclusion sur la base des mêmes faits et informations et/ou renseignements »**. Les agents doivent donc être en mesure d'expliquer sur quoi se fondent leurs suspicions en se référant à des renseignements ou des informations sur la

248 Voir la liste de ces pouvoirs dans l'annexe A, *PACE Code A*, pp. 21 – 22.

249 Voir PACE, article 47, paragraphes 10 et 11. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/section/67>.

250 PACE, Code A, paragraphe 1.1.

251 PACE, Code A, paragraphe 1.1.

252 PACE, Code A, paragraphe 1.4.

personne concernée ou à un comportement spécifique de celle-ci.²⁵³ **Les renseignements ou informations doivent être précis et actuels.**²⁵⁴ « L'agent qui estime qu'une personne agit de manière suspecte ou qu'elle semble nerveuse **doit être en mesure d'expliquer, en se référant à des aspects spécifiques qu'il a observés du comportement ou de la conduite de la personne, pourquoi il est arrivé à cette conclusion** (voir les *paragraphes 3.8(d) et 5.5*). Une intuition ou un instinct qui ne peut être expliqué ou justifié par un observateur objectif ne peut jamais constituer un motif raisonnable. »²⁵⁵

- **Les facteurs personnels ne peuvent pas être utilisés pour étayer un suspicion raisonnable**, sauf si les agents disposent d'informations ou de renseignements permettant de décrire une personne spécifique soupçonnée de transporter un article prohibé. Les facteurs dont l'usage est prohibé comprennent « l'apparence physique d'une personne au regard, par exemple, de l'une des « caractéristiques protégées », ainsi que « les généralisations ou les images stéréotypées selon lesquelles certains groupes ou catégories de personnes sont davantage susceptibles d'être impliqués dans des activités criminelles ». ²⁵⁶ Ces facteurs « *ne peuvent pas servir, seuls ou en combinaison les uns avec les autres, ou en combinaison avec tout autre facteur, de motif pour contrôler et fouiller un individu* ». ²⁵⁷
- **Le Code fait également observer que « les fouilles fondées sur des renseignements ou des informations précis et à jour ont plus de chances d'être efficaces ».**²⁵⁸ **Il souligne que « tous les fonctionnaires de police doivent reconnaître que les fouilles ont plus de chances d'être efficaces, légitimes et d'assurer la confiance du public lorsque les motifs raisonnables de suspicion sont fondés sur une série de facteurs objectifs.** Le recours global à ces pouvoirs a plus de chances d'être efficace lorsque des renseignements ou des informations actualisés et précis sont communiqués aux agents et que ceux-ci sont bien au fait des caractéristiques de la criminalité locale ». ²⁵⁹

31.1.3. Obligations d'information et d'enregistrement

- Le Code A rappelle l'obligation qui incombe aux agents de prendre des « mesures raisonnables » pour informer la personne fouillée de l'identité de l'agent (ou, le cas échéant, de son numéro de matricule et du mandat qu'il exécute) et du poste de police auquel il est rattaché, du pouvoir légal exercé par l'agent et de l'objet de la fouille (article recherché). Elle note que dans le cas de l'exercice des pouvoirs conférés par la section 60 du CJPOA, les agents doivent fournir des détails sur l'autorisation émise au titre de la section 60, et sur le fait que cette autorisation leur a bien été donnée. ²⁶⁰

253 PACE Code A, paragraphe 2.2

254 PACE Code A, paragraphe 2.4

255 PACE Code A, paragraphe 2.6B.

256 PACE Code A, paragraphe 2.2B.

257 PACE Code A, paragraphe 2.2B.

258 PACE Code A, paragraphe 2.4A.

259 PACE Code A, paragraphe 2.4A.

260 PACE Code A, paragraphe 3.8

- Le Code A **détaille également de manière plus approfondie les exigences relatives à l'enregistrement des interpellations**. Il souligne que les informations relatives à l'interpellation doivent être enregistrées « sur place », « à moins que des circonstances exceptionnelles ne rendent cette opération totalement impossible (par exemple, en cas de troubles de l'ordre public ou lorsque la présence de l'agent chargé de l'enregistrement est requise ailleurs en urgence) ». Dans ce cas, l'agent « doit établir le procès-verbal dès que possible après que la fouille a été réalisée ». ²⁶¹ Au moment de la fouille, « l'agent doit envisager de donner à la personne concernée les coordonnées du commissariat où elle peut se rendre pour obtenir une copie de l'enregistrement ». ²⁶²
- L'enregistrement de la fouille peut se faire sur papier ou par voie électronique (les différents services de police du pays utilisent diverses méthodes d'enregistrement, discutées dans la section 7.1 ci-dessous). ²⁶³ Le paragraphe 4.2. dispose ainsi :
 - « Si l'enregistrement est effectué sur le champ, il convient de demander à la personne qui a subi une fouille ou qui est en charge du véhicule qui a été fouillé si elle souhaite se voir remettre un exemplaire du procès-verbal. Si tel est le cas, il convient de **lui remettre immédiatement**, au choix :
 - **une copie conforme du procès-verbal, ou bien**
 - **un récépissé détaillant la procédure à suivre pour obtenir une copie complète du procès-verbal ou l'accès à une copie électronique de la consignation du contrôle** ». ²⁶⁴
- Le Code A fournit de plus amples informations sur les éléments qui doivent être consignés au sujet des contrôles :
 - **Identification de l'appartenance ethnique** – il doit s'agir de « l'appartenance ethnique de la personne fouillée telle que celle-ci la définit elle-même (auto-définition), ainsi que [de] la perception de cette appartenance ethnique par l'agent effectuant la fouille (si elle diffère de l'auto-définition)... » ²⁶⁵ La note 18 donne les indications supplémentaires suivantes :

« Les agents doivent renseigner l'appartenance ethnique autodéfinie de chaque personne contrôlée selon les catégories utilisées dans la question correspondante du recensement de 2001, énumérées à l'annexe B. La personne doit être invitée à choisir l'une des cinq catégories principales représentant les grands groupes ethniques, puis une origine culturelle plus spécifique au sein de ce groupe. La classification de l'appartenance ethnique doit être codée à des fins d'enregistrement en utilisant le système de codage de l'annexe B. Une case supplémentaire, « Non déclaré », est disponible mais ne doit pas être proposée explicitement aux répondants. Les agents doivent être conscients que ces renseignements sont nécessaires pour obtenir une image fidèle des activités de contrôle et de fouille et pour contribuer à améliorer la surveillance des disparités ethniques, à lutter contre les pratiques discriminatoires et à promouvoir un recours efficace à ces pouvoirs ; ils doivent aussi être en mesure d'expliquer ces

261 PACE Code A, paragraphe 4.1.

262 PACE Code A, note 21, p. 19.

263 PACE Code A, paragraphe 4.1

264 PACE Code A, paragraphe 4.2.

265 PACE Code A, paragraphe 4.3.

enjeux aux membres du public, en particulier lorsque ceux-ci soulèvent des inquiétudes. Si la personne donne ce qui semble être une réponse « incorrecte » à l'agent (par exemple, une personne d'apparence blanche déclare être noire), l'agent doit consigner la réponse qui a été donnée et ensuite consigner sa propre perception de l'origine ethnique de la personne en utilisant le système de classification PNC. Si la catégorie « Non déclaré » est utilisée, la raison doit en être consignée sur le formulaire. »²⁶⁶

ANNEXE B ²⁶⁷ CLASSIFICATION PAR CATÉGORIES DE L'APPARTENANCE ETHNIQUE AUTO-DÉFINIE

Blanc (W)

- A. Blanc - Britannique W1
- B. Blanc - Irlandais W2
- C. Blanc – toute autre origine W9

Mixte (M)

- D. Blanc et Noir des Caraïbes M1
- E. Blanc et Noir africain M2
- F. Blanc et Asiatique M3
- G. Toute autre origine mixte M9

Asiatique / Britanniques d'origine asiatique (A)

- H. Asiatique – Indien A1
- I. Asiatique – Pakistanais A2
- J. Asiatique – Bangladais A3
- K. Toute autre origine asiatique A9

Noir / Britannique noir B

- L. Noir des Caraïbes B1
- M. Noir africain B2
- N. Noir – toute autre origine B9

Autre (O)

- O. Chinois O1
- P. Toute autre appartenance O9

Non déclaré (NS)

- **Date, heure et lieu** de la fouille²⁶⁸ ;
- **Objet** : l'objet de la recherche, c'est à dire l'article ou les articles pour la recherche desquels la fouille est autorisée ;²⁶⁹
- **Motifs** : pour tous les pouvoirs assortis d'une exigence de suspicion raisonnable, il s'agit des « motifs de cette suspicion ». ²⁷⁰ « L'exposé des motifs doit, de manière brève mais informative, expliquer la raison pour laquelle on soupçonne la personne concernée, en se référant à des informations et/ou des renseignements concernant la personne en question

266 PACE, Code A, note 18, p. 19.

267 PACE, Code A, p. 23.

268 PACE, Code A, 4.3.

269 PACE, Code A, 4.3.

270 PACE, Code A, 4.3.

ou à un comportement spécifique de celle-ci ». ²⁷¹ Dans la pratique, cette exigence ne peut pas être remplie uniquement par l'utilisation de cases à cocher, mais nécessite une saisie de texte libre. ²⁷² (Voir discussion dans la section 7.1 ci-dessous)

Pour les contrôles effectués au titre de la section 60 *CJPOA*, l'enregistrement doit détailler « la nature du pouvoir utilisé, l'autorisation permettant d'y recourir, et la confirmation du fait que cette autorisation a bien été émise ». ²⁷³

- **Identité de l'agent** qui a effectué la fouille. ²⁷⁴

Les directives du Code A précisent également que : « Aux fins de remplir le procès-verbal de fouille, il n'est pas nécessaire de renseigner le nom, l'adresse et la date de naissance de la personne subissant une fouille ou de la personne responsable d'un véhicule perquisitionné. La personne n'a pas l'obligation de donner ces informations et il ne doit pas lui être demandé de les fournir pour remplir le formulaire d'enregistrement. » ²⁷⁵

31.1.4. Encadrement et suivi

- Les directives du Code A reconnaissent le rôle clé des cadres et des officiers superviseurs pour garantir une bonne application par les agents, au niveau individuel, des normes en matière de contrôles et de fouilles. Le Code A dispose ainsi que :
 - **les officiers superviseurs doivent surveiller le recours aux pouvoirs de contrôle et de fouille afin de s'assurer que ceux-ci sont mis en œuvre de manière appropriée et légale, et doivent en particulier s'intéresser à l'existence d'éventuels indices qui laisseraient transparaître un exercice de ces pouvoirs sur la base de stéréotypes ou de généralisations inappropriés ;**
 - les officiers superviseurs doivent s'assurer qu'en matière de contrôles et de fouilles, ainsi que d'enregistrement de ces derniers, les pratiques des agents sous leur supervision sont pleinement conformes aux codes ;
 - les officiers superviseurs doivent également s'interroger si les enregistrements révèlent des tendances ou des récurrences préoccupantes et, le cas échéant, prendre les mesures appropriées pour y remédier. ²⁷⁶

Comme le précisent les directives, « ce contrôle peut prendre de nombreuses formes, telles qu'une supervision directe de l'exercice des pouvoirs, un examen des enregistrements des contrôles et des fouilles (en particulier un examen des motifs raisonnables de suspicion renseignés par l'agent), une demande faite aux agents de rendre compte de la manière dont ils ont effectué et consigné certaines fouilles, ou

271 PACE, Code A, 4.6.

272 OSJI, *The Recording of Police Stops*, op. cit.

, p. 16.

273 PACE, Code A, 4.3.

274 PACE, Code A, 4.3. « Rien dans le *paragraphe 4.3* n'exige que les noms des agents de police soient indiqués sur le procès-verbal de fouille ou tout autre procès-verbal devant être établi en vertu du présent code dans le cas d'enquêtes liées à la lutte contre le terrorisme ou lorsqu'un agent estime raisonnablement que la consignation de ces noms pourrait mettre les agents en danger. Dans ce cas, le procès-verbal doit indiquer le numéro de mandat ou tout autre numéro d'identification des agents ainsi que leur lieu d'affectation. » PACE, Code A, 4.4.

275 PACE, Code A, 4.3A

276 PACE, Code A, 5.1. et 5.5.

encore la réception de plaintes concernant des contrôles et des fouilles effectués par les agents. »²⁷⁷ Lorsqu'un superviseur identifie des problèmes liés à la manière dont un agent a exercé un pouvoir de contrôle et de fouille, « les faits en cause détermineront si les normes de comportement professionnel telles que définies dans le code de déontologie (voir <http://www.college.police.uk/en/20972.htm>) ont été violées et quelles mesures formelles doivent être prises. L'exercice inapproprié peut être le résultat d'une performance médiocre de l'agent ou d'un problème de conduite, ce qui obligera le superviseur à prendre les mesures qui conviennent, telles qu'engager des procédures de sanction pour performance insuffisante ou faute. Il est impératif que les superviseurs prennent des mesures opportunes et appropriées pour traiter tous les cas de ce type qui sont portés à leur connaissance. »²⁷⁸

- **Les officiers supérieurs ayant des responsabilités à l'échelle d'un secteur géographique ou d'une force de police dans son ensemble sont également tenus de surveiller le recours aux contrôles et aux fouilles et, le cas échéant, de prendre des mesures au niveau qui convient.**²⁷⁹ Le code de pratique exige la compilation de données statistiques complètes sur les contrôles et les fouilles au niveau de la force de police, du secteur géographique et de la localité, toute utilisation apparemment disproportionnée de ces pouvoirs devant être mise en évidence et faire l'objet d'une enquête, afin de renforcer la supervision et le suivi.²⁸⁰
- Enfin, **le code exige transparence et consultation des populations** : « Afin de promouvoir la confiance du public dans le recours à ces pouvoirs, les forces de police, en consultation avec les commissaires en charge de la police et de la criminalité (*Police and Crime Commissioners, PCC* ; en Angleterre et aux Pays de Galles, il s'agit d'élus chargés de la supervision de la police), **sont tenus de prendre des dispositions pour permettre à des représentants des communautés d'examiner les enregistrements des contrôles, et de fournir des explications concernant l'utilisation des pouvoirs au niveau local** ». ²⁸¹ Cet examen doit tenir compte du droit à la confidentialité des personnes contrôlées et fouillées. Par conséquent, « ce sont principalement les formulaires anonymisés et/ou les statistiques générées à partir des enregistrements qui peuvent être soumis à l'examen des membres du public ». En outre, le code précise que les « groupes consultés devraient toujours inclure des enfants et des jeunes ». ²⁸²

277 PACE, Code A, 5.5.

278 PACE, Code A, 5.6

279 PACE, Code A, 5.2.

280 PACE, Code A, 5.3.

281 PACE, Code A, 5.4.

282 PACE, Code A, note 19, p. 19.

31.2. Le guide de la pratique professionnelle autorisée (*Authorised Professional Practice Guidance*)

- Le Collège de police (*College of Policing*)²⁸³ a publié un « guide de la pratique professionnelle autorisée » (*Authorised Professional Practice, APP*) en matière de contrôles et de fouilles, « largement basé sur les dispositions du Code A de la PACE, ainsi que sur le *Best Use of Stop and Search Scheme* (BUSS) et sur les recommandations issues des inspections et autres examens des contrôles et des fouilles effectués ces dernières années par l'Inspection de la police de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*), la Commission pour l'égalité et les droits humains et le Groupe parlementaire multipartite pour les enfants (*All Party Parliamentary Group for Children*) ». Les agents et le personnel de la police sont censés tenir compte de l'APP dans l'exercice de leurs responsabilités. Le contenu obligatoire de l'APP (caractérisé par l'emploi en anglais du verbe « *must* »), s'appuyant sur le Code A, est juridiquement contraignant. Lorsque ce contenu obligatoire n'est pas basé sur le Code A, la source de l'obligation est expressément indiquée.²⁸⁴
- L'APP comprend une section détaillée qui explique en quoi un recours approprié aux pouvoirs de contrôle et de fouille est important pour la police elle-même, et en quoi leur utilisation inappropriée est à l'inverse nuisible.

D'une part le texte fait valoir que « Contrôles et fouilles ont plus de chances de se révéler efficaces lorsqu'ils sont utilisés d'une manière ciblée et fondée sur le renseignement contre des délinquants actifs, et lorsque les agents disposent de solides motifs de suspicion »

D'autre part le texte souligne que : « Les expériences négatives des contrôles et des fouilles ont également des répercussions importantes. Tandis que la satisfaction quant au déroulement d'un contrôle ou d'une fouille n'a généralement pas d'impact sur la confiance qu'une personne accorde à la police (ce niveau de confiance restera le même qu'avant), le mécontentement à cet égard a tendance à avoir un impact négatif majeur. Les perceptions selon lesquelles la police prend des décisions injustes et se montre irrespectueuse sont liées à une moindre légitimité de l'institution. Ce phénomène réduit à son tour la disposition du public à ne pas enfreindre la loi et à coopérer avec la police, par exemple en signalant les crimes et les activités suspectes ou en fournissant des renseignements. Sur le long terme, le travail de la police est susceptible de s'en trouver compliqué. »²⁸⁵ Il note en particulier que les « enfants sont souvent davantage portés à trouver l'expérience du contrôle et de la fouille traumatisante. Cela peut avoir des effets à long terme sur leur perception de la police. »²⁸⁶

283 Le *College of Policing* se décrit comme « l'organisme professionnel de référence de toutes les personnes employées dans les services de police en Angleterre et au Pays de Galles. Notre objectif est de fournir à toute personne travaillant dans la police les compétences et les connaissances nécessaires pour prévenir la criminalité, protéger la population et préserver la confiance du public ». <https://www.app.college.police.uk/about-app/>.

284 *College of Policing, Authorised Professional Practice*, <https://www.app.college.police.uk/app-content/stop-and-search/>.

285 *Ibid.*

286 *Ibid.*

32. Le rôle des politiques organisationnelles

- **La lutte contre le trafic de stupéfiants et plus particulièrement la lutte contre les infractions plus mineures comme la possession de stupéfiants, sont le principal moteur des activités de contrôle et de fouille.**²⁸⁷ Selon le rapport annuel récent du ministère de l'intérieur (*Home Office*) comme lors des années précédentes, le motif le plus fréquent des contrôles était la suspicion de possession de drogues ; il s'agissait de 69% de contrôles réalisés pour cette année.²⁸⁸

Selon les données disponibles, **les contrôles et les fouilles visant à la recherche de stupéfiants sont marqués par une plus grande disproportionnalité** que les contrôles visant d'autres infractions. Cette tendance persiste malgré le fait que des enquêtes basées sur l'auto-déclaration ont montré de manière répétée qu'en Angleterre et au pays de Galles « le taux de consommation de stupéfiants parmi les groupes ethniques noirs et minoritaires tend à être inférieur à celui des Blancs, l'analyse détaillée démontrant que cela tient en partie à des différences plus larges de style de vie, notamment en ce qui concerne le niveau de consommation d'alcool, les attitudes culturelles distinctes face à l'ébriété, et les influences religieuses. »²⁸⁹ Le rapport *Colour of Injustice* résume la situation ainsi : « Alors que les narratifs de la police sur les contrôles et les fouilles tournent autour des armes blanches, des gangs, des bandes de criminalité organisée, du trafic de stupéfiants, des divisions géographiques et de l'esclavage moderne, notre analyse raconte une toute autre histoire, celle de communautés défavorisées et minoritaires faisant l'objet d'une attention policière excessive et d'une criminalisation sélective pour des délits mineurs de possession de stupéfiants, sur lesquels on ferme largement les yeux dans d'autres contextes et envers d'autres groupes ». ²⁹⁰

Une enquête récente de *l'inspection de la police, des pompiers et des sauveteurs de Sa Majesté (HMICFRS)*, un organe d'inspection indépendant,²⁹¹ soulignait cette disproportionnalité, et faisait observer que « les enregistrements des fouilles liées aux stupéfiants visant des Noirs, et en particulier les fouilles pour simple possession, montrent que celles-ci sont souvent plus faiblement motivées que les fouilles équivalentes visant des Blancs, et que les fouilles visant des Noirs aboutissent moins fréquemment à la découverte de stupéfiants. Les fouilles liées aux stupéfiants influencent davantage le taux de disproportionnalité que les autres types de fouilles et comportent un risque de nuire aux relations entre la police et la population. »²⁹²

287 Pour une discussion détaillée, voir Carre, Delsol, Eastwood, Shiner, *Colour of injustice*, op. cit., PAGE ?

288 Home Office, *Powers*, op. cit., p. 10.

289 Carre, Delsol, Eastwood, Shiner, *Colour of Injustice*, op. cit., p. 3.

290 *Ibid.*, p. 2.

291 Voir discussion du HMICFRS à la section 8.2 ci-dessous.

292 HMICFRS, *Spotlight*, op. cit., p. 6.

33. Enregistrement des contrôles et partage des données

33.1. Méthodes d'enregistrement:

- Les formulaires utilisés en Angleterre et au Pays de Galles ne présentent pas d'uniformité : chacune des 43 forces de police existantes a élaboré son propre formulaire (et certaines forces utilisent plusieurs versions du formulaire).²⁹³ Dans son rapport d'inspection de 2013 sur la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle et de fouille par les forces de police, *l'Inspection de la police de Sa Majesté* (ci-après le HMIC)²⁹⁴ constatait que « trente-quatre forces disposaient de formulaires de contrôle qui, pour peu qu'ils soient remplis correctement, permettaient d'enregistrer suffisamment d'informations pour se conformer à toutes les exigences légales de la loi sur la police et les preuves en matière pénale de 1984. Dans les neuf autres forces, les formulaires de contrôle et de fouille ne permettaient pas de consigner l'objet de la fouille... »²⁹⁵
- L'enregistrement des contrôles et des fouilles en Angleterre et au Pays de Galles se faisait traditionnellement sur des formulaires papier, mais cette approche a été largement abandonnée dans le cadre d'un mouvement gouvernemental en faveur de la saisie de données par des moyens technologiques.²⁹⁶ Parmi les autres moyens d'enregistrer les contrôles, on peut citer les liaisons radio de la police et les appareils mobiles (téléphones ou tablettes).²⁹⁷
 - Formulaires papier :
Comme l'explique la publication d'OSJI intitulée *L'enregistrement des contrôles policiers. Méthodes et problèmes* (ci-après *L'enregistrement des contrôles*): « Le formulaire utilisé en Angleterre et au Pays de Galles consiste en un original et une copie carbone remise à la personne contrôlée et/ou fouillée. Pour l'agent, remplir le formulaire prend habituellement de 3 à 5 minutes. Une fois remplis, les formulaires sont soumis à la hiérarchie et visés par un officier superviseur, avant d'être saisis dans une base de données électronique, généralement par le personnel administratif de la police ou de manière électronique par un scanner. »²⁹⁸
 - Liaisons radio :
L'enregistrement des contrôles décrit également ces systèmes : « Dans les forces de police qui utilisent les systèmes de liaison radio pour recueillir les données relatives aux contrôles, chaque

293 HMIC, *Stop and Search Powers*, op. cit., p. 38.

294 Nous notons qu'il s'agit du nom de cet inspectorat avant que ses fonctions étaient étendus aux pompiers et sauveteurs.

295 HMIC, *Stop and Search Powers*, op. cit., p. 38.

296 OSJI, *The Recording of Police Stops*, op. cit., p. 17.

297 Pour une discussion détaillée et une comparaison de ces différentes méthodes d'enregistrement, voir : OSJI, *Ibid.* Le rapport évoque également les caméra-piéton qui sont « de plus en plus considérées comme des outils permettant de répondre aux préoccupations concernant la conduite de la police et d'améliorer les relations entre la police et les populations ». Il souligne toutefois que ces caméras ne sont pas « faites pour générer des données quantitatives sur l'exercice des pouvoirs de routine, tels que les contrôles ou les vérifications d'identité. La nature des séquences filmées par la caméra-piéton est intrinsèquement différente de celle des données recueillies par le biais des autres pratiques d'enregistrement discutées dans ce rapport. Ces limites signifient que la caméra-piéton ne devrait jamais remplacer les autres formes d'enregistrement des arrêts. » pp. 56-57.

298 *Ibid.* p. 4.

agent, lorsqu'il effectue un contrôle, contacte le centre de répartition ou le centre de contrôle par radio pour fournir les informations concernant le contrôle... L'opérateur saisit directement l'ensemble des informations dans la base de données électronique, puis donne à l'agent un numéro de référence unique correspondant à l'enregistrement du contrôle, que l'agent reporte sur un récépissé remis à la personne contrôlée. Cette dernière peut utiliser ce numéro de référence pour consulter l'enregistrement complet, soit en ligne, soit en faisant la requête au poste de police local, où il est conservé pour une durée déterminée.

L'énoncé radio des informations nécessaires prend habituellement de 2 à 5 minutes aux agents, mais il peut y avoir un temps d'attente pour établir la liaison avec un opérateur avant de pouvoir commencer l'enregistrement. Dans certains systèmes, l'agent reçoit par email la transcription de l'enregistrement effectué par l'opérateur, afin d'en vérifier le contenu avant de le soumettre à l'examen d'un officier superviseur. Dans d'autres, l'opérateur verse directement cette transcription à la base de données électronique, et l'officier superviseur reçoit une notification afin de la viser. »²⁹⁹

○ Appareils mobiles :

Ces systèmes permettent d'effectuer directement les enregistrements sur des appareils mobiles : « Chaque policier est équipé d'un téléphone portable ou d'une tablette dotée d'une application pour l'enregistrement des contrôles. Remplir le formulaire en ligne prend généralement de 3 à 5 minutes. Une fois que le formulaire est rempli et soumis, il vient automatiquement s'ajouter à une base de données centralisée. Les systèmes de supervision diffèrent selon la façon dont le programme est conçu : dans certains cas, un courriel de notification est automatiquement envoyé à l'officier superviseur de l'agent pour l'inviter à procéder à l'examen des données ; dans d'autres, il est attendu des officiers superviseurs qu'ils vérifient régulièrement si la base de données contient des formulaires de contrôle et de fouille fraîchement remplis par leurs agents et en attente d'examen. Le superviseur vérifie les formulaires et rédige une note, soit pour valider le contrôle ou la fouille, soit pour signaler des problèmes liés aux informations consignées et notifier les sanctions qu'il entend prendre. »³⁰⁰

33.2. Publication des données

- Des données détaillées sur les contrôles et les fouilles sont publiées chaque année par le ministère de l'Intérieur (*Home Office*). Elles portent sur les contrôles effectués au titre de la section 1 de la PACE ainsi que la législation associée, de la section 60 de la CJPOA et des articles 44/47a de la loi sur le terrorisme (*Terrorism Act, TACT*) de 2000. Un rapport annuel publie des données provenant de chacune des 43 forces de police et détaille le nombre de contrôles effectués au titre de chaque pouvoir, l'origine ethnique de la personne contrôlée (telle que la personne la définit elle-même et telle que l'agent la perçoit : Blanc, Noir ou Britannique noir, Asiatique ou Britannique asiatique, autre groupe ethnique, origine mixte, non déclaré/inconnu), les raisons invoquées par l'agent pour effectuer une fouille (stupéfiants, marchandises ou biens volés, armes à feu, armes

299 *Ibid.*, pp. 42-43.

300 *Ibid.*, p. 49.

offensives, port d'armes ou d'objets destinés à commettre un crime, dommages criminels, autres), le nombre de fouilles donnant lieu à une interpellation. Depuis les réformes visant à une meilleure utilisation des contrôles et des fouilles (*Best Use of Stop and Search*, BUSS), (Voir la section 10 ci-dessous) les rapports comprennent également des données complémentaires sur les suites d'un contrôle et d'une fouille, et sur le lien ou l'absence de lien entre le résultat final et le motif initial de la fouille.³⁰¹

Le ministère de la Justice publie tous les deux ans un recueil de statistiques sur la race et le système de justice pénale (*Statistics on Race and the Criminal Justice System*) afin de fournir une « perspective sur les expériences typiquement rencontrées par les différents groupes ethniques »³⁰².

- Des données brutes couvrant la période de 2006 à aujourd'hui, ventilées par force de police, sont également disponibles. Elles comprennent le nombre de fouilles effectuées chaque année ainsi que le pouvoir dans le cadre duquel elles sont réalisées, l'objet de la fouilles (stupéfiants, recel de biens volés, armes à feu, armes offensives, port d'armes ou d'objets destinés à commettre un crime, dommages criminels, autre), les interpellations qui en résultent, l'appartenance ethnique auto-définie et définie par l'agent (Blanc, Noir ou Britannique noir, Asiatique ou Britannique asiatique, autre groupe ethnique, origine mixte, non déclaré/inconnu).³⁰³
- Les données relatives aux contrôles et aux fouilles au niveau local sont également disponibles sur un site web interactif : <https://www.police.uk/pu/your-area/west-midlands-police/city-centre/?tab=StopAndSearch>. Ce site permet d'effectuer des recherches par localité et fournit des informations sur le nombre de contrôles et de fouilles effectués ainsi que leur objet. Les lieux où ont pris place des contrôles et des fouilles sont cartographiés. D'autres renseignements détaillés sur chaque contrôle et fouille sont également accessibles, comme le montre cet exemple :

11 juillet 2021, 23:57

Sexe ou genre Masculin

Âge approximatif 10-17

Appartenance ethnique auto-définie Noir/Africain/Caribéen/Britannique noir – des Caraïbes

Appartenance ethnique définie par l'agent Noir

Objet de la fouille Indices d'infractions au regard de la loi

301 Voir Home Office, *Police Powers 2021*, *op. cit.*.

302 Les statistiques les plus récentes, publiées le 25 novembre 2021, sont disponibles à l'adresse : <https://www.gov.uk/government/statistics/announcements/race-and-the-criminal-justice-system-statistics-2020>.

303 *Stop and search open data tables year ending March 2021*. <https://www.gov.uk/government/statistics/police-powers-and-procedures-stop-and-search-and-arrests-england-and-wales-year-ending-31-march-2021>

11 juillet 2021, 23:57

Type de fouille	Fouille d'une personne
Cadre juridique	<i>Police and Criminal Evidence Act 1984 (article 1)</i>
Contrôle effectué dans le cadre d'une opération de police ?	Inconnu
Déshabillage (hormis les seuls vêtements extérieurs)	Non
Résultat	Sans suites
Résultat en lien avec l'objet de la fouille	Non

- Les statistiques officielles évaluent les disparités ethniques sur la base de « ratios de disproportionnalité », qui comparent les taux de d'interaction avec le système de justice pénale de différents groupes ethniques. Le calcul du ratio de disproportionnalité « compare le taux de contrôles et de fouilles subis par les groupes ethniques noirs et minoritaires à celui des Blancs. Ces comparaisons sont basées sur les taux de contrôles et de fouilles pour 1 000 personnes dans chaque groupe : ainsi, le nombre de contrôles pour 1 000 personnes noires qui vivent dans une zone géographique est comparé au nombre d'interpellations pour 1 000 personnes blanches résidant dans la même zone. En utilisant cette approche, les données de 2018-2019 pour l'Angleterre et le Pays de Galles montrent que les Noirs ont été contrôlés 9,7 fois plus souvent que les Blancs, et les Asiatiques 2,7 fois plus souvent ». ³⁰⁴ Un « ratio supérieur à 1,0 indique que les personnes issues de groupes minoritaires ont des taux d'interaction plus élevés que les Blancs, tandis qu'un ratio inférieur à 1,0 indique qu'ils ont des taux de contact plus faibles. » ³⁰⁵ Le calcul officiel pour chaque groupe tiennent compte des données du recensement de 2011 concernant la proportion de personnes de différentes origines ethniques résidant dans une zone donnée. ³⁰⁶

La disproportionnalité n'est pas en soi équivalente à la discrimination ; toutefois, lorsque les taux de disproportionnalité ne peuvent être justifiés autrement, on peut présumer l'existence d'une discrimination. Le HMIC précise :

304 OSJI, *The Recording of Police Stops*, op. cit., pp. 32. Voir également la discussion détaillée des limites de cette méthodologie et des alternatives à celle-ci.

305 Carre, Delsol, Eastwood, Shiner, *Colour of injustice*, op. cit., p. 12. Pour une discussion plus approfondie de l'enregistrement contrôles et des ratios de disproportionnalité, voir *The Recording of Police Stops*, *Ibid.* pp. 31 – 32.

306 See discussion in HMICFRS, *Spotlight*, op. cit., at p. 8.

« Si la disproportionnalité n'est pas nécessairement synonyme de discrimination ou d'un mauvais exercice des pouvoirs, les forces de police doivent être en mesure d'expliquer les disparités et de montrer au public des preuves que leur recours à ces pouvoirs est juste, légal et approprié. Lors du lancement de l'audit sur les disparités raciales en octobre 2017, le Premier ministre Theresa May a déclaré : « Si une disparité ne peut être expliquée, elle doit être corrigée ». Des explications adéquates sur le recours disproportionné à ces pouvoirs sont susceptibles de contribuer à rassurer les communautés – y compris, et surtout, celles qui ont un faible niveau de confiance dans la police. Sans ces explications, le public pourrait conclure qu'un mauvais exercice des pouvoirs et/ou la discrimination jouent un rôle dans la façon dont la police utilise ses pouvoirs. La méfiance à l'égard de la police causée par l'utilisation disproportionnée des pouvoirs est un problème qui doit être traité si la police entend regagner la confiance du public, la conserver ou l'accroître. »³⁰⁷

33.3. Contrôle et suivi au niveau local

- Au niveau local, les données anonymisées sont mises en commun avec des comités locaux de surveillance et de suivi, composés de personnes issues de la population locale. Selon l'enquête la plus récente du HMIC, la plupart des forces de police « ont un bon dispositif, mettant en jeu un comité de surveillance composé d'un large éventail de personnes qui ont reçu une formation appropriée sur les contrôles et les fouilles (...) ». Cependant, d'autres forces de police ne fournissent pas « aux membres du panel suffisamment d'informations et de données, ni des interprétations en langage clair de ce que signifient ces données, pour que ceux-ci puissent remplir leur rôle ». ³⁰⁸ Il existe des pratiques particulièrement innovantes qui permettent aux membres du public d'examiner les motifs des contrôles, avec des sanctions disciplinaires à la clé pour les agents dont les contrôles sont jugés non fondés sur des motifs raisonnables (voir par exemple le *Northamptonshire Reasonable Grounds Panel*).³⁰⁹

34. Organes de traitement des plaintes et de contrôle

34.1. *Independent Office for Police Conduct (IOPC)*³¹⁰

- L'*Independent Office for Police Conduct* (« Bureau indépendant chargé de la conduite policière », IOPC) supervise le système de plaintes contre la police en Angleterre et au Pays de Galles et enquête sur « les affaires les plus sérieuses », notamment les décès ou les blessures graves faisant

307 *Ibid.*, p. 9.

308 *Ibid.*, pp. 41 – 42.

309 Open Society Justice Initiative, *An Evaluation of the Northamptonshire Reasonable Grounds Panel*, <https://www.justiceinitiative.org/publications/regulating-police-stop-and-search-an-evaluation-of-the-northamptonshire-police-reasonable-grounds-panel>

310 Voir le site web à l'adresse: <https://www.policeconduct.gov.uk/>

suite à un contact avec la police. **Son équipe dirigeante et ses directeurs régionaux doivent ne jamais avoir travaillé pour la police.** Les plaintes à l'encontre d'agents individuels sont d'abord adressées à l'organisation policière concernée, qui évalue s'il convient de faire suivre le dossier à l'IOPC. Toutefois, seul un petit nombre de plaintes relatives aux contrôles et aux fouilles ne sont pas transmises à l'IOPC.³¹¹ L'IOPC a également pour mandat de s'appuyer sur les enseignements tirés de son travail pour instiller des changements plus larges dans le domaine de la police. Dans le cadre de ce mandat, il a récemment publié une étude sur les contrôles et fouilles effectués par la police londonienne (*Metropolitan Police Service*).³¹²

34.2. L'Inspection de la police, des pompiers et des sauveteurs de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire and Rescue*, HMICFRS)

- Le HMICFRS est considéré comme un organe d'inspection indépendant.³¹³ Il a la responsabilité légale, en vertu de l'article 54 de la loi sur la police de 1996, d'inspecter les forces de police en Angleterre et au Pays de Galles, et de rendre compte de leur efficacité. Les inspecteurs de la police et des services d'incendie et de secours de Sa Majesté, y compris l'inspecteur en chef, sont nommés par la Reine sur les conseils du ministre de l'Intérieur et du Premier ministre. « Du fait qu'ils sont nommés par la Couronne, les inspecteurs de la police ne sont pas des fonctionnaires, ni par conséquent des employés, mais les titulaires d'une fonction statutaire, dont ils ne peuvent être renvoyés par la Couronne que pour des motifs très restreints. »³¹⁴ Le HMICFRS reçoit un financement annuel du ministère de l'Intérieur. Il cherche à adopter le point de vue des citoyens, en posant les questions que ces derniers pourraient poser, en publiant les réponses qu'il reçoit sous une forme accessible, et émet des recommandations en vue d'améliorations.³¹⁵ Les inspecteurs sont habilités à demander à toute personne de fournir des informations, des documents, des preuves ou tout autre élément qu'un inspecteur peut « raisonnablement exiger » dans le cadre d'une inspection.³¹⁶ Le HMICFRS assure par divers moyens un suivi de ses rapports et de ses recommandations, veillant ainsi à ce que des progrès soient bien réalisés.³¹⁷

311 Voir <https://www.policeconduct.gov.uk/recommendations/stop-and-search-bedfordshire-police-october-2018>, <https://www.policeconduct.gov.uk/recommendations/recommendation-stop-and-search-euston-metropolitan-police-service-november-2019>

312 Voir le site web de l'IOPC à l'adresse : <https://www.policeconduct.gov.uk/news/review-identifies-eleven-opportunities-met-improve-stop-and-search>.

313 HMICFRS, *Inspection of the performance of Home Office Police Forces*, paras 50 à 53. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/Inspection-of-the-performance-of-Home-Office-police-forces.pdf>

314 *Ibid.*, para. 14.

315 Voir le site web du HMICFRS, sections « *Our role* » (« notre rôle »), « *powers* » (« pouvoirs »), [https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/#:~:text=Our%20role-,Her%20Majesty's%20Inspectorate%20of%20Constabulary%20and%20Fire%20%26%20Rescue%20Services%20\(HMICFRS,services%20%E2%80%93%20in%20the%20public%20interest](https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/#:~:text=Our%20role-,Her%20Majesty's%20Inspectorate%20of%20Constabulary%20and%20Fire%20%26%20Rescue%20Services%20(HMICFRS,services%20%E2%80%93%20in%20the%20public%20interest).

316 HMICFRS, *Inspection*, *op. cit.*, paragraphe 159.

317 HMICFRS, *Inspection*, *op. cit.*, paragraphe 256.

34.3. La Commission pour l'égalité et les droits humains (*Equality and Human Rights Commission*)

- Mise en place par la loi sur l'égalité de 2006, la Commission pour l'égalité et les droits humains (*Equality and Human Rights Commission*) est l'organisme national pour l'égalité de la Grande-Bretagne. Elle a pour mission de réduire les inégalités, d'éliminer la discrimination et de promouvoir et préserver les droits humains. Elle est chargée de mettre en application la législation sur l'égalité en matière d'âge, de handicap, de changement de sexe, de mariage et de partenariat civil, de grossesse et de maternité, de race, de religion ou de croyance, de genre et d'orientation sexuelle. Elle a pour cela différents moyens en son pouvoir : elle peut conseiller et orienter les individus, les employeurs et d'autres organisations, examiner l'efficacité de la loi et faire appliquer celle-ci par voie légale, en vue de clarifier la loi et remédier aux violations majeures des droits.

En ce qui concerne les procédures judiciaires, la Commission est dotée des pouvoirs suivants :

- Fournir une assistance juridique aux victimes de discrimination
- Initier ou intervenir dans une procédure judiciaire
- Requérir des injonctions ou, en Écosse, des interdictions auprès des tribunaux.³¹⁸

La Commission ne s'implique pas dans chaque affaire ou litige ; elle utilise ses pouvoirs juridiques ou de mise en application de la loi lorsqu'elle estime qu'il s'agit du meilleur moyen d'obtenir un changement, par exemple en vue de :

- clarifier la loi, afin de donner aux personnes et les organisations une compréhension plus précise de leurs droits et de leurs devoirs
- mettre en évidence les questions prioritaires
- remettre en question les politiques ou les pratiques qui causent des désavantages importants.

Elle a mené un travail thématique ciblé sur les contrôles et les fouilles, en étudiant l'utilisation qui en est faite par les forces de police du pays et en nouant le dialogue avec les forces présentant des niveaux particulièrement élevés de disproportionnalité afin de mettre en place des initiatives visant à réduire ces taux.³¹⁹

35. Formation

- L'Angleterre et le Pays de Galles ont déployé des efforts importants pour améliorer la formation des policiers sur le recours aux contrôles et aux fouilles. Le Collège de police (*College of Policing*) a ainsi collaboré avec la Commission pour l'égalité et les droits humains (*Equality and Human Rights Commission*) en vue d'élaborer des normes nationales de formation, et notamment une

318 Voir pour plus des informations complémentaires: <https://www.equalityhumanrights.com/en/court-action>

319 Voir Equality and Human Rights Commission, *Stop and Think, op. cit.*; and Equality et Human Rights Commission, *Stop and Think Again: Towards Race Equality in Police PACE Stop and Search*, mai 2013, tous deux disponible à l'adresse : <https://www.equalityhumanrights.com/en/search?text=stop+and+search>

formation innovante aux « préjugés inconscients », visant à sensibiliser les agents aux attitudes et stéréotypes inconscients qui peuvent affecter leurs pratiques en matière de contrôles et de fouilles.³²⁰ Les évaluations de cette formation ont toutefois révélé ses limites lorsqu'il s'agit de modifier des pratiques systémiques telles que celles à l'œuvre dans le cadre des contrôles et des fouilles.

Dans son examen du recours aux contrôles et aux fouilles publié en février 2021, le HMICFRS fait observer :

« D'une manière générale, on constate une amélioration de la façon dont les forces de police forment leurs agents et leur personnel à éviter les comportements injustes en combattant les préjugés inconscients (ces préjugés individuels que nous avons tous, sous l'influence de notre environnement et de nos antécédents). Les forces s'assurent également mieux que leur personnel met cette formation en pratique lorsqu'il interagit avec le public. Cependant, il faut en faire davantage et la formation seule n'y suffit pas...

On pourrait en effet croire qu'il serait possible d'éliminer la disproportionnalité par la formation, en donnant aux agents et au personnel les compétences nécessaires pour reconnaître et combattre leurs préjugés individuels. Cependant, la formation et les politiques de diversité ne suffisent pas à elles seules à créer une organisation diversifiée et inclusive. La formation est souvent efficace pour promouvoir les connaissances et les compétences à court terme, mais seulement si elle s'inscrit dans un programme suivi plutôt que dans le cadre d'une session ponctuelle, et dans le contexte d'activités plus larges. La formation à la diversité est moins efficace, en revanche, pour modifier les attitudes sur le long terme, ce qui suggère qu'elle n'est pas un moyen efficace en soi pour contrer les préjugés personnels. En l'absence d'une culture et d'un climat inclusifs et favorables au sein de l'organisation, la formation à la diversité ou une politique de diversité a peu de chances d'être suivie d'effet. La hiérarchie et les cadres de la police doivent comprendre que la formation ne fonctionnera pas, et que l'orientation des politiques ne sera pas respectée, si la culture interne de l'organisation ne vient pas en soutien. »³²¹

L'équipe d'experts à l'origine de la publication de *Colour of Injustice* souligne que la formation aux préjugés inconscients n'a guère d'impact sur les pratiques de la police en matière de contrôles et de fouilles :

« L'évaluation de la formation du *College of Police* sur les préjugés inconscients a révélé quelques effets positifs mineurs sur les connaissances et les attitudes des agents, mais pas sur leurs pratiques en matière de contrôles et de fouilles, et le déploiement national [de ce type de formations] n'a pas empêché la disproportionnalité de grimper. Ce constat est largement conforme aux conclusions d'une récente méta-analyse, qui indiquaient que

320 Voir <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/new-stop-and-search-training-and-guidance-police>

321 HMICFRS, *Spotlight*, op. cit., pp. 4 et 10.

les changements dans les préjugés implicites ne se traduisent pas par des changements de comportement. »³²²

36. Tentatives de réformes récentes : des progrès réalisés, mais du chemin reste à parcourir

- En 2012 -2013, le HMIC a mené un examen thématique approfondi pour déterminer dans quelle mesure les services de police recouraient à leurs pouvoirs de contrôle et de fouille d'une manière efficace et équitable, « si les officiers de police opérationnels [étaient capables] d'utiliser les pouvoirs d'interpellation et de fouille de manière tactique dans le cadre d'une démarche globale de lutte contre la criminalité fondée sur des preuves, et comment ces pouvoirs [pouvaient] être mis en œuvre de manière à consolider la confiance du public envers la police, en renforçant la légitimité du service plutôt qu'en l'érodant. »³²³ L'examen mettait en évidence des preuves « alarmantes » et « inquiétantes » d'un non-respect des exigences légales inscrites dans la loi sur la police et les preuves en matière pénale (PACE). Le HMIC soulignait des défaillances en ce qui concernaient la précision de « motifs raisonnables de suspicion » sur les procès-verbaux³²⁴ et la supervision des contrôles et des données.³²⁵ Le HMIC attirait également l'attention sur le fait que plus de la moitié des forces **ne respectaient pas** les exigences du Code de pratique relatives à **l'examen public des contrôles et des fouilles**.³²⁶
- Suite à l'inspection susmentionnée menée par le HMIC, Teresa May, alors ministre de l'Intérieur, a présenté en août 2014 un ensemble de réformes visant à obtenir « **une plus grande transparence et l'implication des communautés dans le recours aux pouvoirs de contrôle et de fouille, et à soutenir une approche davantage axée sur le renseignement, conduisant à de meilleurs résultats**, comme par exemple une augmentation de la proportion de contrôles et de fouilles aboutissant à des résultats positifs. »³²⁷ Appelé **Best Use of Stop and Search Scheme (BUSS)**, cet ensemble de réformes comprenait
 - **La consignation, en plus des autres renseignements, des résultats** auxquels ont abouti les contrôles et les fouilles, en précisant notamment si ce qui a été trouvé était lié ou non à l'objet initial de la fouille ;

322 Shiner, Carre, Delsol, Eastwood, *Colour, op. cit.*, p. 56.

323 HMIC, *Stop and Search Powers, op. cit.*, p. 12.

324 *Ibid.*, p. 29. Les procès-verbaux examinés n'indiquaient pas systématiquement les motifs raisonnables de suspicion. Le HMIC attribuait cette défaillance à un faible niveau de connaissance de ce qui constitue un « motif raisonnable », à un encadrement insuffisant et à une absence de contrôle de la part des officiers supérieurs *Ibid.*, p. 30.

325 En ce qui concerne les manquements en matière d'encadrement, le HMIC relevait des lacunes dans le processus d'approbation et d'examen des enregistrements réalisés par les policiers : il n'y avait soit pas de contrôle, soit un contrôle purement administratif *Ibid.* pp. 28 – 29.

326 *Ibid.*, p. 8.

327 Home Office et College of Policing, *Best Use of Stop and Search Scheme*, p. 2.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346922/Best_Use_of_Stop_and_Search_Scheme_v3.0_v2.pdf

- **Des politiques d’observation par des profanes**, en offrant la possibilité aux membres de la communauté locale d’accompagner les agents de police en patrouille lors des contrôles et des fouilles ;
- Un « **seuil de déclenchement** » **concernant les plaintes issues de la communauté locale au sujet des contrôles et des fouilles** : il s’agit d’une **politique locale concernant ces plaintes**, dans le cadre de laquelle la police est tenue de justifier son recours à ces pouvoirs auprès de groupes de suivi issus de la communauté locale dès lors qu’un certain « seuil de plaintes », convenu à l’avance, est atteint (ce seuil de déclenchement pouvant être aussi bas qu’une seule plainte) ;
- **La réduction des contrôles et des fouilles « en l’absence de suspicion » au titre de l’article 60**, par le biais d’un relèvement du seuil de mise en œuvre de ces pouvoirs : en exigeant un niveau d’autorisation plus élevé (par un officier supérieur au grade de *Chief Superintendent*), en imposant que l’officier qui donne cette autorisation ait des raisons de penser qu’un incident impliquant une violence grave *va réellement avoir lieu* (par opposition à une simple possibilité qu’il se produise), en ramenant la durée des autorisations de 24 heures à 15 heures, en informant les populations locales dès lors qu’une autorisation en vertu de l’article 60 est émise, si possible à l’avance, sinon après coup afin de tenir le public informé de l’objectif et du succès de l’opération ;
- **Le suivi des répercussions** des pouvoirs de contrôle et de fouille et de la mise en œuvre du modèle BUSS, en particulier sur les groupes touchés de manière disproportionnée.³²⁸

Les rapports indiquent que la conformité au modèle BUSS est variable d’une force de police à l’autre. Le HMIC a ainsi publié en 2015 une évaluation indiquant que seules 11 de ces forces respectaient l’ensemble des cinq points du système, tandis que 13 d’entre elles n’étaient pas en conformité avec au moins trois de ces points. Toutefois, en septembre 2016, le HMIC a estimé que ces 13 forces étaient désormais elles aussi en conformité avec le système BUSS.³²⁹

- **Le système a eu des répercussions importantes sur le nombre de contrôles et de fouilles effectués, ramenant l’utilisation globale de ces pouvoirs à un niveau historiquement bas de 280 000 contrôles en 2017/2018 (comparé à 1.2 million à leur sommet en 2010/2011).**³³⁰ Les fouilles effectuées en l’absence de suspicion au titre de l’article 60 sont même tombées à 622 en 2016/2017, ce qui représente une baisse massive par rapport au sommet de 150 174 atteint en 2008/2009.³³¹

Depuis 2018, le nombre de contrôles effectués est reparti à la hausse (tout en restant bien en dessous des sommets précédents) atteignant 659 009 contrôles PACE pour l’année 2020/2021.

³³² Les explications de cette hausse sont encore à l’étude, mais les hypothèses incluent un lien

³²⁸ *Ibid.* p. 2.

³²⁹ HMIC, *Best Use of Stop and Search Scheme*, September 2016. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/best-use-of-stop-and-search-scheme-19-forces-revisits.pdf>

³³⁰ HMICFR, *Spotlight*, *op. cit.*, p. 12.

³³¹ Ali and Champion, *More Harm*, *op. cit.*, p. 16. Voir Home Office, *Stop and Search Data Tables: Police Powers and Procedures 2019/2020 – Second Edition*, tableau SS01. <https://www.gov.uk/government/statistics/police-powers-and-procedures-england-and-wales-year-ending-31-march-2020>, p. 12. .

³³² Home Office, *Police Powers 2021*, *op. cit.*, p. 7.

avec le COVID (contrôles des règles et disponibilité policier) ainsi qu'une résistance policière, soutenue par des autorités politiques de haut niveau.³³³

Le recours à l'article 60 s'est également accru, avec 13 141 fouilles effectuées à ce titre en 2018/2019, 18.081 en 2019/2020 et 9230 en 2020/2021.³³⁴ Cette tendance est probablement amenée à se poursuivre, puisque le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) a fait marche arrière, en 2019, sur les mesures BUSS visant à réduire le recours à la section 60.³³⁵

- L'impact des réformes sur les taux de disproportionnalité varie entre les différentes forces de polices. Certains ont maintenus des taux relativement modérés de disproportionnalité tout en réduisant considérablement leur recours aux contrôles et fouilles, d'autres concentrent davantage les contrôles sur les Noirs et groupes ethniques minoritaires, tandis que certaines forces ont réussi à réduire les disparités ethniques.³³⁶

Les évaluations de la mise en œuvre et des résultats différenciés entre forces de police au niveau local vont certainement suivre dans les années à venir. Pour le moment, les analyses soulignent la nécessité de reconnaître et prendre en compte qu'il s'agit d'un problème de discrimination raciale structurelle nécessitant des mesures qui s'attaquent directement à toutes ses sources.

Le rapport *Colour of Injustice*, souligne que :

« La formation aux préjugés implicites mise à part, aucune des réformes ne s'attaque directement aux mécanismes à l'origine du problème.... Il s'ensuit que la disproportionnalité ne pourra être combattue efficacement qu'en en identifiant les facteurs clés et en mettant en place des mesures spécifiques pour les combattre. Cela signifie qu'il faut s'attaquer à l'application sélective des lois sur les drogues, à la présence excessive de la police dans les zones à forte densité de population noire ou issue de minorités ethniques, au pouvoir discrétionnaire des agents et au potentiel de profilage

333 *Ibid.* p. 8. Voir également Shiner, Carre, Delsol, Eastwood, *Colour*, *op. cit.*, p. 8.

334 HMICFR, *Spotlight*, *op. cit.*, p. 12. Voir Home Office, *Stop and Search Data Tables: Police Powers and Procedures 2019/2020 – Second Edition*, tableau SS01. <https://www.gov.uk/government/statistics/police-powers-and-procedures-england-and-wales-year-ending-31-march-2020>. Home Office, *Police Powers 2021*, *op. cit.*, p. 13.

335 « ...le ministère de l'Intérieur a mis en place en avril 2019 un projet pilote qui supprimait certains des contrôles et des équilibres qui étaient en place pour limiter l'utilisation des pouvoirs de l'article 60 depuis la promulgation initiale de la loi. Ces changements comprenaient : 1. la réduction du niveau d'autorisation (grade) nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre l'art. 60, le grade requis passant de celui d'officier supérieur à celui d'inspecteur ou de surintendant. 2. l'abaissement du degré de certitude requis de la part de l'agent émetteur de l'autorisation, qui passe de la croyance raisonnable qu'un incident impliquant une violence sérieuse « va certainement se produire » à celle qu'un tel incident « peut éventuellement » se produire. 3. l'augmentation de la période initiale d'autorisation, qui passe de 15 à 24 heures, et l'augmentation de la période maximale durant laquelle une extension peut être accordée, qui passe de 39 à 48 heures. Ces changements ont été mis à l'essai dans sept zones de forces de police. Alors que le gouvernement avait initialement déclaré que le projet pilote durerait un an et qu'il ferait l'objet d'un examen après six mois, les changements ont été déployés à l'échelle nationale au cours de ces six mois, sans consultation publique ni délai suffisant pour procéder à une évaluation. » Ali et Champion, *More Harm*, *op. cit.* 17, pg.10. See also Home Office *Powers and Procedures 2021*, p. 12-13. Tout récemment, suite à des critiques et actions en justice, le Ministère de l'Intérieur a reculé sur l'extension des changements à l'échelle nationale. Voir « Home Secretary U-Turns on Stop and Search Decision after Legal Action from Stopwatch and Liberty », <https://www.libertyhumanrights.org.uk/issue/home-secretary-u-turns-on-stop-and-search-decision-after-legal-action-from-liberty-and-stopwatch/>

336 Shiner, Carre, Delsol, Eastwood, *op. cit.*, *Colour*, p. 13.

ethnique qu'il implique, ainsi qu'aux écarts dans les résultats auxquels aboutissent les contrôles et les fouilles. »³³⁷

- Le bilan des réformes en Angleterre et le pays de Galles est significatif, mais néanmoins encore insuffisant. Il confirme la nécessité d'un diagnostic juste et complet ainsi que des remèdes visant à éradiquer toutes les sources du problème. Ces expériences révèlent l'importance d'analyser les nombreux impacts – tant visibles que cachés - du racisme et de la discrimination structurels dans l'institution policière et au-delà, sur toute la chaîne de justice pénale. Elles soulignent aussi l'importance d'interroger et modifier les choix politiques et opérationnels qui sont nourris par ces impacts en plus d'autres mesures visant à réduire autant que possible la marge discrétionnaire policière, créer plus de transparence vis-à-vis du public, et superviser l'usage de ces contrôles de manière plus étroite. L'analyse des expériences au niveau local va certainement apporter des nouveaux enseignements précieux dans les années à venir.

337 *Ibid*, pp.55-56.

Annexe 1. Formulaire de Contrôle de la Metropolitan Police Service

METROPOLITAN POLICE SERVICE **Form 5090**

STOP/SEARCH RECORD: **Person / Vehicle** (delete as applicable)

Family name* _____

First Name(s)* _____
*(if name not given, use space to give a description)

Gender M F DoB A/Age _____

EA Code **SDE Code** Height _____

Address _____

 _____ Post Code

Vehicle Type _____ VRM _____

Search Grounds _____

Stop/Search	Search (if different location)
Date <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Time <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> At police station (tick box) <input type="checkbox"/>
Loc'n _____	_____
BOCU Code <input type="text"/> <input type="text"/>	BOCU Code <input type="text"/> <input type="text"/>

Search Code Outcome Code Arrest Code

Searching/Stopping Officer _____

Warrant/Pay No. B(OCU) _____ Team/Unit _____

MP 672/11 Police copy

CrimInt Plus Ref. No.

Details of Other Officers Present:

ECM 5 key outcomes considered *(Any ECM issues to be reported on Merlin)*

Supervisor's Signature _____

Warrant No.

Formulaire de Contrôle de la Northamptonshire Police

NORTHAMPTONSHIRE POLICE

Last name _____

First Name(s) _____ Gender _____

DOB SDE IC

GOWISELY explained Y N VRM

Search grounds _____

Items sought _____
 Items found Y N Relate to power used Y N N/A

Items found _____
 Location of stop _____
 Location of search _____

Search code Outcome code If arrested, reason for arrest:

Arrest linked to power used Y N

Time Date

Officer ID Station _____

Police copy

Address _____

Property Ref N/A

Use of Force Ref N/A

Arrest Ref N/A

BWV Y N Ref _____

IF SDE NS -

Any other info (include make, model and colour of vehicle searched) _____

More Thorough Search Y N

If yes, complete supplementary form and attach before submission


Supervisor I am / am not satisfied this form has been fully completed and that grounds as recorded on this form comply with the relevant legislation and codes of practice.

S'visor ID Signature _____

Actions taken if not satisfied _____

Date

RECORD OF STOP AND SEARCH OF PERSON / VEHICLE



- All searches MUST comply with PACE Code A.
- Searches MUST be based on reasonable suspicion except those permitted by authority
- REASONABLE SUSPICION** supposes the existence of facts or information which would satisfy an objective observer that the person may have committed an offence.

GO WISELY

- **G**rounds
- **O**bjective(s)
- **W**arrant Card
- **I**dentification
- **S**tation
- **E**ntitlement to receipt or copy of form (3 months)
- **L**egal powers
- **Y**ou - "you are detained for the purposes of a search"

Form 915 Rev 06/17 345700

STOP SEARCH GUIDANCE

Where on reasonable grounds it is considered necessary to conduct a **More Thorough Search** this must be done out of public view (a police vehicle is suitable unless below paragraph applies).

Any search involving the removal of more than an **outer coat, jacket, gloves, headgear or footwear**, or any other item concealing identity*, may only be made by an officer of the same gender as the person searched and may not be made in the presence of anyone of the opposite sex unless the person being searched specifically requests it. * does not apply to section 60 aa powers.

Searches involving exposure of intimate parts of the body must not be conducted as a routine extension of a less thorough search, simply because nothing is found in the initial search. These searches must be conducted out of public view but not in a police vehicle. All searches must be conducted in accordance with PACE.

If a **"More Thorough Search"** is conducted the supplementary form (in the rear of the stop search pad) must be completed and attached to the original search form before submission.

There is no requirement to provide the subject with a copy of the supplementary form but consider if there is a reason not to if asked - the form could be photocopied to facilitate this.

NORTHAMPTONSHIRE POLICE

Last name _____

First Name(s) _____ Gender _____

DOB SDE IC

GOWISELY explained Y N VRM

Search grounds _____

Items sought _____

Items found Y N Relate to power used Y N N/A

Items found _____

Location of stop _____

Location of search _____

Search code Outcome code If arrested, reason for arrest:

Arrest linked to power used Y N

Time Date

Officer ID Station _____

Public copy

You should always be treated fairly and with respect, if you feel this has not happened you are entitled to complain. You can do this in writing to: The Chief Constable at: Police Headquarters, Wootton Hall, Northampton, NN4 0JQ. Alternatively you can fill out our confidential and anonymous stop search survey on the Northamptonshire Police website www.northants.police.uk

SEARCH CODE

- A Aviation Security Act 1982 (section 27(1))
- B Conservation of Seals Act 1970 (section 4)
- C Criminal Justice Act 1988 (section 1398)
- D Criminal Justice & Public Order Act 1994 (section 60)
- E Crossbows Act 1987 (section 4)
- F Customer & Excise Management Act 1979 (section 163)
- G Deer Act 1991 (section 12)
- H Environmental Protection Act 1990 (section 348)
- I Firearms Act 1968 (section 47)
- J Misuse of Drugs Act 1971 (section 23)
- K Poaching Prevention Act 1862 (section 2)
- L Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 1)
- M Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 6)
- N Police Reform Act 2002 (section 4, paragraph 7a)
- O Protection of Badgers Act 1992 (section 11)
- P Public Stores Act 1875 (section 6)
- Q Psychoactive Substances Act 2016 (s36(2))
- R Psychoactive Substances Act 2016 (s37(2))
- S Psychoactive Substances Act 2016 (s38(2))
- T Sporting Events Act 1985 (section 7)
- U Terrorism Act 2000 (section 43)
- V Wildlife and Countryside Act 1981 (section 19)

Outcome codes	
1	No further action
2	Reported - Summons/TFBR
3	Arrested
4	PND
5	Caution
6	Cannabis/khat warning
7	Local Resolution
8	Other (please detail)

SEARCH CODE

- A Aviation Security Act 1982 (section 27(1))
- B Conservation of Seals Act 1970 (section 4)
- C Criminal Justice Act 1988 (section 1398)
- D Criminal Justice & Public Order Act 1994 (section 60)
- E Crossbows Act 1987 (section 4)
- F Customer & Excise Management Act 1979 (section 163)
- G Deer Act 1991 (section 12)
- H Environmental Protection Act 1990 (section 348)
- I Firearms Act 1968 (section 47)
- J Misuse of Drugs Act 1971 (section 23)
- K Poaching Prevention Act 1862 (section 2)
- L Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 1)
- M Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 6)
- N Police Reform Act 2002 (section 4, paragraph 7a)
- O Protection of Badgers Act 1992 (section 11)
- P Public Stores Act 1875 (section 6)
- Q Psychoactive Substances Act 2016 (s36(2))
- R Psychoactive Substances Act 2016 (s37(2))
- S Psychoactive Substances Act 2016 (s38(2))
- T Sporting Events Act 1985 (section 7)
- U Terrorism Act 2000 (section 43)
- V Wildlife and Countryside Act 1981 (section 19)
- W Other (please detail)

Outcome codes	
1	No further action
2	Reported - Summons/TFBR
3	Arrested
4	PND
5	Caution
6	Cannabis/khat warning
7	Local Resolution
8	Other (please detail)

All grounds recorded must comply with the "Officer Guidance" published in Force Orders and on the Force website.

There is a positive presumption a search form will be issued at the time of the search and not just offered. A reason for non-issue must be recorded on the "Any other info" section of the form. "Form issued" must be noted where this has been done.

GOWISELY must be explained before a search is undertaken.

Arrest codes

A	Theft offences
B	Drugs
C	Firearms
D	Offensive Weapons
E	Bladed articles
F	Going equipped
G	Public Order
H	Terrorism S43(1)
J	Fraud
K	Damage/items to cause damage
L	Non crime
M	Other - please detail

SDE - NS

1	Did not understand
2	Refused to answer
3	Emergency
4	Public order
5	Other

	SELF DEFINED ETHNICITY	GROUP	CODE	SELF DEFINED ETHNICITY (16+1)
1	English/Welsh/Scottish/ Northern Irish/British	White	W	White British
2	Irish			White Irish
3	Gypsy or Irish Traveller			White Other
4	Any Other White Background			White Other
5	White and Black Caribbean	Mixed/ Multi Ethnic Groups	M	Mixed Caribbean
6	White and Black African			Mixed African
7	White and Asian			Mixed Asian
8	Any other Mixed / Multiple Ethnic background			Other Mixed
9	Indian	Asian/ Asian British	A	Indian
10	PakistanI			Pakistani
11	Bangladeshi			Bangladeshi
12	Chinese			Chinese
13	Any Other Asian background			Other Asian
14	African	Black African / Caribbean / Black British	B	Black African
15	Caribbean			Black Caribbean
16	Any Other Black / African /Caribbean background			Other Black
17	Arab	Other Ethnic Group	O	Any other ethnic group
18	Any Other Ethnic Group			Any other ethnic group
19	Not stated	Not stated	NS	Not stated

More Thorough Search Form

- Name of Subject _____
- Was it conducted in private place? Y N
- Where was it conducted? _____
- Who was present?

Name	Collar	Gender
- What clothing was removed? _____
- What parts of body were exposed? _____
- If subject is a Juvenile was an Appropriate Adult present? Y N
If yes, who? _____
Relationship with subject _____
- Is subject a Vulnerable person? Y N
Detail why _____
- Was this search authorised by a Supervisor? Y N
If yes - who? _____
- Was property found as a result of the more thorough search element of the search?
if yes, please detail on the initial search form Y N

When complete attach to initial search form and submit as usual

10 pages of this at back of book

Any Other Information

QUEBEC

37. Résumé

Au Québec, l'existence d'un problème de « profilage racial » dans la mise en œuvre des contrôles et des interpellations par la police est documentée par plusieurs études, notamment une étude quantitative analysant les données issues de la base des données du Service de Police de Montréal (SPVM), le plus grand service de police au Québec. Bien que partielles, ces données confirment une tendance au profilage racial visant des personnes noires, autochtones ainsi qu'arabes. Cette tendance est aujourd'hui admise par un certain nombre d'autorités et services de police, qui reconnaissent parfois également qu'elle reflète un phénomène de discrimination systémique.

Cette réalité a été récemment reconnue par le Tribunal des droits de la personne du Québec dans la décision *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, qui a souligné que les preuves documentaires permettaient « d'établir le caractère systémique du profilage racial par les forces de l'ordre. »³³⁸ En sus d'ordonner le paiement de dommages et intérêts à la victime, le Tribunal a aussi ordonné au service de police de la Ville de Longueuil de « recueillir et de publier annuellement, à compter de l'année 2021, des données statistiques concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes faisant l'objet d'une interpellation policière afin de documenter le phénomène du profilage racial. »³³⁹

Il n'existe pas d'encadrement légal des contrôles d'identité et interpellations ; il s'agit d'un pouvoir purement discrétionnaire qui s'est institué progressivement. Leur légalité même est donc mise en question.

Jusqu'à très récemment, il n'existait pas non plus de lignes directrices à ce sujet ; toutefois, en 2020, le Ministre de la Sécurité Publique (MSP) et le SPVM ont mis en place des directives détaillées (*Guide de pratiques policières en lien avec les Interpellations* (MSP) et *Politique sur les interpellations du service de police de Montréal*). Ces nouvelles directives prévoient le collecte d'informations au sujet des contrôles, incluant l'heure, la date, le lieu, la raison du contrôle, le contexte et les mesures prises suite au contrôle. Le SPVM prévoit aussi de consigner l'identité ethnoculturelle, réelle ou perçue, de chaque personne contrôlée. Dans le sillage des lignes directrices du MSP, nous pouvons nous attendre à ce que dans les années à venir les différents services de police de la province décident également de recueillir ces données. Les données risquent cependant de rester partielles, car les directives prévoient que les données soient collectées seulement « lorsqu'elles sont d'intérêt au regard de l'action policière et qu'elles ne font pas l'objet d'une autre forme de rapport policier ». Les directives prévoient également de collecter « des informations nominatives » au sujet des personnes contrôlées et n'abordent pas la question de leur éventuelle anonymisation, ce qui suscite des critiques. Plusieurs acteurs québécois soutiennent que les

338 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, Tribunal des Droits de la Personne, 17 novembre 2020, para 160. <https://www.canlii.org/fr/qc/aqctdp/doc/2020/2020aqctdp21/2020aqctdp21.html>

339 *Ibid.*, para 334.

interpellations sans justification, aléatoires ou basées sur un critère discriminatoire, doivent être interdits et pas seulement encadrés.

Les études québécoises soulignent le rôle clé que jouent certaines politiques organisationnelles (priorités opérationnelles, missions...) dans le problème des contrôles discriminatoires, notamment la lutte contre les gangs de rue, l'application des règlements municipaux et la lutte contre les incivilités. Il s'agit en effet de missions qui laissent aux policiers une grande marge discrétionnaire dans le choix des « cibles » sur lesquelles porter leur attention.

Le système de plaintes pour violations déontologiques est intéressant. Il met en jeu deux entités : un Commissaire de déontologie policière et un Comité de déontologie policière, qui est une sorte de tribunal administratif spécialisé. Le Commissaire peut recevoir les plaintes, et, selon le cas, acheminer le dossier en conciliation, mener une enquête ou clore le dossier. Si, à l'issue d'une enquête, les allégations du plaignant semblent fondées, le Commissaire transfère le dossier au Comité qui est fondé à décider si la conduite d'un policier constitue un acte dérogatoire au Code de déontologie et, le cas échéant, à imposer une sanction. Une autre entité, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a également la mission de promouvoir l'égalité et la non-discrimination (entre autres droits) et peut recevoir des plaintes et des demandes d'intervention. Elle peut alors mener ses propres enquêtes et, le cas échéant, proposer une médiation, ou encore, si elle estime qu'il y existe une preuve suffisante des allégations, proposer des mesures de redressement pour corriger une situation ou dédommager la victime. Si ces mesures sont suivies d'effet, le dossier est clos. En revanche, si elles ne sont pas respectées, la Commission peut représenter la personne devant le tribunal.

La réflexion menée au Québec sur la notion de discrimination systémique, et sur le profilage racial comme forme de discrimination systémique, est particulièrement intéressante dans le cadre de notre action. La CDPDJ s'est attachée à étudier ce problème et les réponses qui y ont été apportées depuis plus d'une décennie et a notamment souligné que « Un problème de discrimination systémique requiert la mise en œuvre de solutions du même ordre. »³⁴⁰ Les autorités ont en effet fait le constat de leur échec à réduire le problème du profilage racial, notamment parce que sa dimension systémique était insuffisamment prise en compte.

38. Contexte général

- La police au Québec est décentralisée. Toute municipalité faisant partie d'une communauté métropolitaine ou d'une région métropolitaine dispose de son propre service de police. Les services que celui-ci offre dépendent largement de l'importance de la population et de la localisation géographique. La sûreté du Québec, police provinciale, joue un rôle complémentaire aux services de police municipaux.³⁴¹

340 CDPDJ, *Bilan de la Mise en Œuvre des Recommandations du Rapport de la Consultation de la Commission des Droits de la Personne et des Droits de la Jeunesse sur le Profilage Racial et ses Conséquences*, septembre 2020, p. 264.

<https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial.pdf>

341 Voir le site web du Ministère de la Sécurité Publique de Québec:

<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/quebec/services-de-police.html>

- Le Service de police de la ville de Montréal est le plus grand service de police dans la province et le deuxième service de police municipal en importance au Canada. Il dessert l'ensemble de l'île de Montréal, soit un territoire d'une superficie de 496 km², où résidaient, en 2012, environ deux millions de Montréalais.³⁴²
- En vertu de la Loi sur la police du Québec, les services de police et leurs membres « ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime [...], les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales et d'en rechercher les auteurs ». La loi prévoit aussi que, dans le cadre de la réalisation de cette mission, les services de police « assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et les libertés, respectent les victimes et [soient] attentifs à leurs besoins », et, pour finir, qu'ils « coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel. Dans leur composition, les corps de police favorisent une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent. »³⁴³
- Le problème de profilage racial est reconnu au niveau de la province du Québec depuis plus de deux décennies. Cependant, cela ne fait que quelques années qu'il est devenu un sujet de préoccupation central.

39. Usage des pouvoirs de contrôle et discrimination

39.1. Ampleur et manifestations du problème

Plusieurs études qui se sont penchées sur les pratiques de vérification d'identité et de contrôle au Québec concourent à démontrer un ciblage disproportionné des personnes racisées.

- Une décision du 17 novembre 2020 du Tribunal des droits de la personne du Québec (*DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*), concernant un contrôle routier visant un homme noir, prend acte de cette réalité :
 - « Les connaissances empiriques relatives au profilage racial au Québec montrent que :
 - **Le taux d'interpellation des citoyens Noirs par la police est sensiblement plus élevé que la moyenne et ne présente aucun signe de corrélation avec des taux réels de criminalité ou de délinquance ;**
 - Les citoyens Noirs sont plus susceptibles d'être arrêtés pour des vérifications d'identité alors qu'ils n'ont rien fait pour justifier l'attention de la police ;
 - Le taux plus élevé de contacts arbitraires et involontaires avec la police produit rarement des preuves d'infraction ;

342 Voir le site web du Service de Police de la Ville de Montréal: <https://spvm.qc.ca/fr/Pages/Decouvrir-le-SPVM/Lorganisation>
 343 *Loi sur la Police*, article 48. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-13.1%20/>

- Les interpellations policières des hommes Noirs sont caractérisés par des abus de pouvoir [...];

L'analyse portée sur la littérature scientifique, les rapports gouvernementaux et autres publications sur le profilage racial [...] donne un portrait inquiétant sur l'ampleur, la prévalence et les conséquences néfastes du profilage racial. Ce phénomène n'est plus limité à Montréal et le nombre de cas publicisés dans des villes comme Longueuil, Repentigny, Châteauguay, Laval et Gatineau suggère que le profilage racial devient encore plus fréquent.

([P]lusieurs facteurs se conjuguent pour renforcer le profilage racial au Québec [dont] l'apparition d'une pratique policière proactive au sein de laquelle les motifs de « soupçon raisonnable » sont rendus moins (au lieu de plus) rigoureux. »³⁴⁴

Suite à une discussion de la définition de la discrimination systémique,³⁴⁵ le Tribunal reconnaît que **« les preuves documentaires relatives au contexte social permettent également d'établir le caractère systémique du profilage racial par les forces de l'ordre. »³⁴⁶**

- Dans le cadre d'une étude entreprise par un comité consultatif nommé par le gouvernement de Québec³⁴⁷ afin de se pencher sur la réforme du système policier québécois (ci-après le comité consultatif), un sondage sur le sujet a été mené au sein de l'organisation policière. Au vu des résultats, le comité consultatif fait observer :

« Le phénomène n'apparaît pas exceptionnel. Tout comme en ce qui concerne le racisme, les répondants au sondage mené par le comité auprès des organisations policières ont confirmé avoir observé des pratiques de profilage racial dans leur organisation (15,3 %) et de la part de leurs collègues de travail (17,2 %). Dans tous les cas, les cadres en emploi sont les plus nombreux à avoir constaté ce genre de pratiques (20,0 % pour l'organisation et 22,0 % pour les collègues), tandis que les patrouilleurs ferment la marche (14,0 % pour l'organisation et 16,0 % pour les collègues). »³⁴⁸

- En septembre 2009, dans le cadre d'une enquête qui a fait date, la Commission des Droits de la Personne et des Droits de la Jeunesse du Québec (CDPDJ) a lancé une consultation auprès de 150 personnes (jeunes et leurs parents, experts et représentants de groupes communautaires) afin recueillir leurs expériences de profilage racial et de discrimination au sein du milieu scolaire, du système de protection de la jeunesse et du secteur de la sécurité publique. La Commission a aussi « reçu 54 communications écrites et quelque 75 personnes – des chercheurs, des représentants d'organismes communautaires ou d'institutions ainsi que des citoyens engagés – se sont

344 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, Tribunal des Droits de la Personne, 17 novembre 2020, pp. 43 – 44. <https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/2020/2020qctdp21/2020qctdp21.html>

345 *Ibid.*, paras 134 – 138. Voir aussi la section 10.1 ci-dessous « Le profilage racial : un problème de discrimination systémique »

346 *Ibid.*, para 160. Voir aussi para 217.

347 Ce comité avait été nommé par la vice première ministre de Québec et ministre de la sécurité publique.

348 Comité consultatif sur la réalité policière (comité consultatif), *Rapport final : Modernité. Confiance. Efficience*. 2021, p. 179. https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policieres/rapport_ccrp_final.pdf

déplacées pour présenter leurs recommandations au cours d'audiences publiques qui se sont tenues pendant les mois de mai et juin 2010. ».³⁴⁹ Cette consultation a permis de confirmer que « les minorités racisées font l'objet d'une surveillance ciblée et disproportionnée de la part des forces policières »³⁵⁰, et que les jeunes « sont les plus susceptibles d'en être la cible, d'une part parce qu'ils sont de grands utilisateurs de l'espace public (ex. : parcs, centres commerciaux, stations de métro, etc.), et d'autre part à cause de stéréotypes leur attribuant une plus grande propension à la déviance. »³⁵¹

La Commission souligne les conséquences néfastes du profilage racial sur « la confiance, tant des groupes racisés que de l'ensemble de la population, envers les institutions étatiques.

Plusieurs personnes issues des communautés racisées, qui ont participé à la consultation, ont affirmé qu'elles ne jouissent pas des mêmes libertés (circuler, s'amuser ou se regrouper avec d'autres jeunes racisés) que le reste de la population. Elles se sentent en marge de la société, épiées et ciblées lorsqu'elles occupent l'espace public. Plusieurs participants considéraient particulièrement révoltant le fait que, malgré qu'ils soient nés au Canada, ils subissaient l'exclusion et se sentaient indésirables dans leur propre société. »³⁵²

Elle note aussi que :

« L'application inégale et discriminatoire de la loi qui se fait dans le contexte de la sécurité publique donne une fausse image de la réalité. En conséquence, **les personnes appartenant à une communauté « profilée » vont courir plus de risques d'être interpellées, arrêtées, traduites en justice et exposées à un traitement différent et inégal à toutes les étapes du processus judiciaire.** »³⁵³

- A Montréal, une équipe de chercheurs a eu accès aux données relatives aux « interpellations » enregistrées de manière routinière dans la base de données policière du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM), le plus grand service de police du Québec, de 2014 à 2017 (ci-après *Rapport Armony*). Bien qu'il s'agisse d'une base de données très partielle (seulement une partie de contrôles d'identité y sont enregistrés, à savoir quand les policiers estiment que l'enregistrement des renseignements de la personne contrôlée est utile au travail policier et que le contrôle ne s'est pas soldé par une sanction),³⁵⁴ elle fournit néanmoins des données officielles sur le ciblage discriminatoire des personnes racisées :

349 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), *Profilage Racial et Discrimination Systémique des Jeunes Racisés : Rapport de la Consultation de sur le Profilage Racial et ses conséquences*, adopté le 25 mars 2011, p. 3.

350 *Ibid.*, p. 25.

351 *Ibid.*, p. 10.

352 *Ibid.*, p. 24.

353 *Ibid.* p. 26.

354 « L'intervention policière peut se solder par trois situations différentes en ce qui concerne l'enregistrement dans le système des renseignements de la personne concernée: (1) Pas de sanction (aucune infraction ou crime n'a été commis) et pas d'enregistrement (le membre policier a le pouvoir discrétionnaire de ne pas entrer les renseignements dans le système s'il ne le juge pas pertinent). (2) Pas de sanction (aucune infraction ou crime n'a été commis), mais enregistrement des renseignements de la personne interpellée (car jugés utiles pour le travail policier). (3) Enregistrement dans le système de la personne comme contrevenant à un règlement municipal ou comme auteur présumé d'un crime (dans un sous-ensemble de données différent de celui des personnes interpellées)... Cela veut dire, d'une part, que, si un contrôle d'identité ne donne pas lieu à une entrée dans le système, même si tous les aspects de l'interpellation sont présents (et malgré le fait que, du point de vue de la personne interpellée, il s'agit bel et bien d'une expérience d'interpellation), cet événement ne constitue pas une interpellation

« Les personnes autochtones et les personnes noires affichent des disparités très élevées – entre 4 et 5 fois plus de chances que les personnes blanches – quant à leur probabilité moyenne de se faire interpellé par le SPVM. Quant aux personnes arabes, elles sont en moyenne deux fois plus susceptibles d’être interpellées que les membres de la majorité non-racisée. Ceci dit, les jeunes arabes (15 à 24 ans) encourent, en moyenne, 4 fois plus de chances que les jeunes blancs de même âge d’être l’objet d’une interpellation.

Plus généralement, lors de la période examinée, « **alors que le nombre d’incidents criminels reste relativement stable, le nombre total d’interpellations a monté fortement**, passant de moins de dix-neuf mille en 2014 à plus de quarante-cinq mille en 2017, soit une hausse de 143%. Durant cette période, le phénomène d’interpellation à répétition est devenu **plus prononcé chez les personnes perçues comme arabes, sud-asiatiques et autochtones.** »³⁵⁵

- Une autre étude qualitative (ci-après *Rapport Montréal sans Profilage*), publiée en 2018 se penchait sur « les façons dont le profilage racial se produit et l’impact qu’il a sur les groupes les plus touchés, soit les jeunes des minorités racisées. »³⁵⁶ Mené pendant trois ans, le projet de recherche comprenait des entretiens semi-structurés avec 48 jeunes résidant dans un quartier montréalais (Saint-Michel). Les résultats ont révélé que :

« le profilage racial est répandu à Saint-Michel, et ce, dans une variété d’espaces, y compris les parcs, les rues, les complexes résidentiels et les transports en commun. En outre, le profilage racial est caractérisé par un continuum de pratiques, allant de la surveillance policière aux interpellations de rue, en passant par l’exercice de la coercition et de la violence. Près de la majorité des jeunes interrogés dans le cadre de l’étude avaient fait l’objet d’au moins une interpellation involontaire et arbitraire de la part de la police, même s’ils n’avaient commis aucune infraction justifiant une intervention policière. Le profilage racial a été observé dans l’émission de contraventions et les arrestations de jeunes pour de petites infractions et dans des actes d’intimidation policière, de menaces verbales et de violence physique. Ces pratiques ont de multiples conséquences négatives sur les jeunes. **Les résultats montrent que le profilage racial provoque chez les jeunes des traumatismes, du stress, de la peur et un sentiment d’insécurité. Il érode également leur identité et leur sens de la citoyenneté et les amène à se méfier de la police.** Les jeunes ont rarement eu recours à de l’aide officielle après avoir été confrontés au profilage racial, généralement parce qu’ils ne connaissaient pas les options qui s’offraient à eux, parce qu’ils croyaient que les coûts des poursuites judiciaires étaient trop prohibitifs ou parce qu’ils manquaient de confiance dans le système judiciaire. La plupart

(car il n’en existe pas de trace informatique). D’autre part, les événements qui commencent comme une interpellation, mais qui débouchent sur l’émission d’un constat d’infraction, une mise en accusation ou une arrestation deviennent, dans le système du SPVM, un tout autre type d’enregistrement (et ne sont plus, techniquement, des interpellations). » Victor Armony, Mariam Hassaoui, Massimiliano Mulone, *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées : Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d’indicateurs de suivi en matière de profilage racial*, août 2019, pp. 30 – 32. https://spvm.qc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf

355 *Ibid.*, août 2019, p. 10.

356 Collectif #Montréal Sans Profilage, *Opinion écrite*, 31 octobre 2019, p. 7. https://drive.google.com/file/d/1yCYtzCL-mTHEZmsVv0hJu4yHL7j3n3Z/view?fbclid=IwAR1SUcQbJsktAYjls0h62TcXd1kJcHAFBGT_eDz0z3U2VGknO6rOUU9NRc

des jeunes ont trouvé de leur propre initiative des moyens de faire face aux actes de profilage racial. Ils se sont résignés à la réalité de l'intrusion policière, se sont retirés des espaces publics ou n'ont plus accepté de coopérer avec la police.»³⁵⁷ (*Nous soulignons*)

39.2. Une action collective en cours

- Le 7 août 2019, la Cour Suprême de Québec a autorisé une action collective contre la Ville de Montréal, porté par La Ligue des Noirs du Québec et 1 plaignant désigné.

Le groupe comprend :

« Toute personne physique racisée qui, à Montréal entre le 14 août 2017 et le 11 janvier 2019 (pour celle ayant subi un préjudice corporel) ou entre le 11 juillet 2018 et le 11 janvier 2019 (pour celle n'ayant pas subi un préjudice corporel), à la suite d'une intervention proactive d'un policier de la Ville de Montréal, a été interpellée, arrêtée et/ou détenue sans justification et a subi du profilage racial, une violation de ses droits de citoyen et/ou toute autre violation de ses droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés et/ou la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. »³⁵⁸

La décision note que « La ville de Montréal ne nie pas l'existence de cette pratique qu'elle condamne » (para. 3). Et surtout « qu'un premier constat se dégage des documents produits par la Ligue. Malgré les actions prises depuis plus de 30 ans, le profilage racial demeure encore une réalité au sein du SPVM. »³⁵⁹

Le groupe a été autorisé à demander des dommages-intérêts compensatoires et exemplaires.³⁶⁰ Selon l'avocat représentant le groupe le groupe demande \$10 000 pour chaque plaignant pour plus de 17 000 personnes interpellées par la police pendant la période de référence. Le groupe recherche aussi d'autres mesures visant à mettre fin à ces interpellations discriminatoires.³⁶¹

40. Pouvoirs de contrôle

Les contrôles d'identité, abordés au Québec à travers la notion d'« interpellation », manquent d'encadrement juridique. Il s'agit d'un pouvoir purement discrétionnaire qui s'est institué progressivement ; leur légalité même est mise en question.

- Ainsi la *Ligue des droits et Libertés* québécoise note dans un rapport publié en septembre 2020 :

357 *Ibid.*, pp. 7-8.

358 *Ligue des Noirs du Québec et Alexandre Lamontagne c. Ville de Montréal*, Cour Supérieure, Province de Québec, 7 août, 2017, para 52. <https://www.registredesactionscollectives.quebec/fr/Fichier/Document?NomFichier=5474.pdf>

359 *Ibid.*, para 14.

360 *Ibid.*, para 65.

361 Interview par Open Society Justice Initiative de Papa-Mike Diomande, avocat principal du groupe, 4 mai 2021. Pour voir le progrès de l'action et consulter les documents de la procédure voir le site web de la Cour Supérieure du Québec. <https://www.registredesactionscollectives.quebec/fr/Consulter/ApercuDemande?NoDossier=500-06-000967-196>

« **Sur le plan juridique, la police n’a pas de pouvoir de procéder à des interpellations** puisque celles-ci surviennent à l’extérieur d’une enquête. **La notion d’interpellation policière n’existe pas en droit**, contrairement à celles de l’arrestation et de la détention... Il s’agit d’une pratique policière qui s’est tranquillement instituée durant les deux dernières décennies, à l’occasion du déploiement de la « police de quartier », de l’élargissement du rôle de la police et d’une patrouille policière plus interventionniste. **Ainsi, depuis des années, les policiers font des interpellations à l’extérieur de tout contrôle externe.** »³⁶²

Ce rapport s’appuie sur un avis juridique sur la légalité des « *street checks* » (comparable aux interpellations) dans la province de la Nouvelle-Écosse, commandé par le *Nova Scotia Human Rights Commission*.³⁶³ Notant que les deux sources des pouvoirs policiers au Canada sont les lois et la *common law*³⁶⁴, cet avis conclut qu’il n’existe pas de loi applicable à ces pratiques en Nouvelle-Ecosse, et qu’elles sont par ailleurs illégales au regard de la jurisprudence de la « *common law* » (c’est-à-dire l’ensemble de principes de droit élaborés au fil du temps par les tribunaux). La *Ligue des Droits et Libertés* note qu’en matière de police, la *common law* s’applique également au Québec, et que les interpellations ne trouvent pas, par ailleurs, leur fondement juridique dans la Loi sur la police.³⁶⁵

- Le *rapport Armony* souligne que les interpellations constituent des « interventions lancées à la discrétion du membre policier, passablement ambiguës sur le plan juridique, sans forcément de lien immédiat avec la commission d’un crime et qui sont imposées à des citoyens qui n’ont été accusés, a priori, d’aucune faute. »³⁶⁶ Le rapport relève aussi que :

« Le contrôle d’identité, en tant qu’interaction avec un citoyen dans l’espace public, exécutée dans le but d’obtenir des renseignements (dans le double sens de données d’identification et de l’expression anglaise « *intelligence gathering* »), se caractérise par le fait d’être : *Lancé à la discrétion de la policière ou du policier*. Cette intervention est, dans une large mesure, déclenchée de manière discrétionnaire (ce qui ne veut pas dire aléatoire ou purement arbitraire) par le membre policier. Pourvu que celui-ci considère qu’il existe une utilité dans la collecte de renseignements, il possède une grande latitude dans sa décision d’effectuer ou non un contrôle d’identité. Un membre de la police peut faire peu ou beaucoup de contrôles, les enregistrer ou non dans le système, selon son seul jugement personnel. »³⁶⁷

Il souligne aussi que ce type de contrôle est :

« *Non lié directement à un geste criminel avéré ou imminent*. L’idée même d’un contrôle « de routine », comme on appelle parfois ce type d’intervention, renvoie à une

362 Ligue des droits et libertés, *Pour un moratoire immédiat sur la pratique des interpellations policières à Montréal : Devant la Commission de la sécurité publique de l’agglomération de Montréal*, 30 septembre 2020, pg.5. https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/10/memoire_idl_consultation_montreal_interpellation_policiere_20200930.pdf

363 MacDonald J. Michael et Taylor Jennifer L., « Independent Legal Opinion on Street Checks », 15 octobre 2019, *Nova Scotia Human Rights Commission*, https://humanrights.novascotia.ca/sites/default/files/editor-uploads/independent_legal_opinion_on_street_checks.pdf

364 Il s’agit du droit tel qu’établi par la jurisprudence au fil des ans.

365 Ligue des droits et libertés, *Moratoire*, *op.cit.*, pp. 7-9.

366 Armony et al., *Interpellations*, *op. cit.*, p. 29.

367 *Ibid.*, p. 28.

temporalité différente dans l'activité policière : il ne s'agit pas d'une réponse immédiate à un incident passé, présent ou sur le point d'advenir, mais plutôt d'une stratégie soutenue de détection, de dissuasion et de prévention de la criminalité.... Vu le peu d'encadrement dans la façon dont les contrôles d'identité se déroulent, il n'est pas surprenant que plusieurs se questionnent sur l'incidence possible de biais dans l'agir des policières et des policiers envers les membres de certains groupes, et des conséquences que la perception de biais peut avoir sur la confiance de ces groupes envers la police. »³⁶⁸

41. Directives

41.1. Guide de Pratiques Policières en lien avec les interpellations

- Jusqu'à très récemment, il n'y avait pas de directives en matière d'interpellations au Québec. Mais suite à la mobilisation après le meurtre de George Floyd durant l'été de 2020, le Ministère de la Sécurité Public (MSP) a, pour la première fois, établi des directives en matière d'interpellation policière, ajoutant pour ce faire une nouvelle section au *Guide de Pratiques Policières*, qui sert de référence aux différents services de police québécois.³⁶⁹ Celle-ci définit l'interpellation comme :

« une tentative d'un policier auprès d'une personne de l'identifier et de collecter d'autres informations. L'interpellation policière n'est pas une interaction policière ni une forme de détention. Elle doit **reposer sur un ensemble de faits observables ou des informations qui fournissent au policier une raison pour intervenir auprès de la personne dans le cadre de la mission policière.** (*nous soulignons*)

Ne constitue pas une interpellation policière au sens de la pratique policière :

- la mise en état d'arrestation;
- la détention aux fins d'enquête;
- la situation où la personne est légalement tenue de fournir son identité et des informations à un policier;
- la situation où le policier participe à une opération d'infiltration;
- l'enquête auprès d'une personne, à titre de suspect ou témoin, pour une infraction criminelle ou pénale dont le policier soupçonne raisonnablement qu'elle a été, est en train de l'être ou sera commise;
- l'exécution d'un mandat, d'une ordonnance ou d'une autorisation judiciaire. »³⁷⁰

368 *Ibid.* p. 29.

369 Comité consultatif, *Modernité*, *op. cit.*, p. 180. Canadian Press, *Quebec issues guidelines to prevent discriminatory stops*, 23 août 2020, disponible à l'adresse: <https://montrealgazette.com/news/quebec/quebec-issues-guidelines-to-prevent-discriminatory-police-stops>. Il est à noter que le 8 décembre, 2021, un projet de loi a été présenté à l'assemblée nationale du Québec par Mme Geneviève Guilbault, la Ministre de la Sécurité Publique au Québec, qui rendrait obligatoires ces 'Pratiques Policières'. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/reforme-du-systeme-policier-un-projet-de-loi-pour-une-police-innovante-et-en-phase-avec-les-attentes-des-citoyens-36855>

370 Ministère de la Sécurité publique, *Pratique Policière 2.1.7 : Interpellation policière*, A3.

https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/pratiques_policieres/AP-06_2020-08_01.pdf

Elle pose les principes d'orientations suivantes :

« B.1 Toute intervention policière est effectuée dans le respect des droits et libertés individuelles des personnes en cause.

B.2 Une interpellation policière est effectuée en fonction de la mission policière³⁷¹ et respecte les principes de droits établis.

En tenant compte des informations à sa disposition et de ses observations, le policier initiera une interpellation policière notamment dans le cadre de :

- l'assistance d'une personne dans le besoin;
- la prévention du crime ou des infractions aux lois et aux règlements;
- la prévention des incivilités;
- la collecte des informations lorsqu'elles sont d'intérêt au regard de la mission policière;
- l'identification d'une personne recherchée (mandat, disparition).

B.3 Une interpellation policière s'effectue dans le respect de la personne et ne peut reposer sur un motif discriminatoire fondé sur :

- l'appartenance raciale;
- l'origine ethnique, culturelle ou nationale;
- la religion;
- les opinions politiques;
- l'appartenance ou l'affiliation à un groupe non criminalisé;
- l'âge;
- le genre;
- l'identité ou l'expression de genre;
- l'orientation sexuelle;
- un handicap physique ou intellectuel;
- la condition socio-économique.

B.4 Lors d'une interpellation policière, la personne interpellée n'a pas l'obligation de répondre aux questions posées, ni de s'identifier et elle est libre de quitter.

B.5 Le policier demeure conscient des limites de son interpellation policière, respecte le choix de la personne de collaborer ou non à son intervention et **n'utilise pas un motif oblique pour arriver à ses fins**.³⁷² Le policier demeure en outre conscient que les circonstances de l'interpellation, y compris son comportement, peuvent conduire la personne interpellée à se sentir détenue (détention psychologique). (*nous soulignons*)

371 Le *Guide* rappelle que la mission policière réfère aux « obligations et devoirs des corps de police de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et réprimer le crime, d'appliquer les lois et règlements et de rechercher les auteurs d'infractions. » *Ibid.*, p. 1.

372 Voir la définition de cette notion dans la politique du SPVM discutée dans la section 5.2. ci-dessous.

B.6 Si l'interpellation policière devient une détention aux fins d'enquête ou une arrestation, le policier se conforme à la pratique policière 2.3.4 *Droits en cas d'arrestation ou de détention.* »³⁷³

Elle spécifie les pratiques de mise en œuvre suivantes :

« C.1 Au moment d'interpeller une personne, le policier l'informe de la raison de l'interpellation policière de façon sommaire, en évitant de divulguer des informations confidentielles ou privilégiées ou qui pourraient nuire à d'autres opérations en cours.

C.2 En conformité avec les directives de son organisation, **le policier collige les informations relatives à l'interpellation policière lorsqu'elles sont d'intérêt au regard de la mission policière et qu'elles ne font pas l'objet d'une autre forme de rapport policier.** Il inscrit alors :

- **la raison de l'interpellation policière et le cadre dans lequel elle s'inscrit;**
- la date, l'heure et l'endroit de l'interpellation policière;
- les informations nominatives de la ou des personnes visées par l'interpellation policière;
- **le contexte, les faits observés** ainsi que les informations recueillies à la suite de l'interpellation policière;
- les mesures prises à la suite de l'interpellation policière. »³⁷⁴ (*nous soulignons*)

41.2. Politique sur les interpellations du service de police de Montréal

Le Service de Police de Montréal (SPVM), n'avait aucune politique formelle encadrant les interpellations policières jusqu'en juillet 2020³⁷⁵, ni « de consignes ou de procédures uniformes et explicites au SPVM pour effectuer les interpellations, outre l'encadrement juridique qui préside au travail de la police »³⁷⁶. En juillet 2020 le SPVM a publié une « Politique » relative à ces interpellations.³⁷⁷ Le mot introductif signé par le directeur du SPVM, Sylvain Caron, est fort intéressant :

«Les résultats de recherche qui ont mis en évidence les disparités dans les pratiques d'interpellations policières nous permettent **d'agir au-delà de la reconnaissance de l'enjeu du profilage racial.** Nous sommes devant le **défi d'opérer des changements dans nos systèmes et dans l'encadrement de nos pratiques,** sans pour autant freiner les policières et policiers dans leur

373 Ministère de la Sécurité publique, *Pratique Policière, op. cit.*, pp.2-3.

374 *Ibid.*, p. 3.

375 Comité consultatif, *Modernité, op. cit.*, p. 180.

376 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 113. Armony et al., *Interpellations, op. cit.*, p. 33.

377 SPVM, *Politique sur les interpellations policières du SPVM*, juillet 2020, disponible à l'adresse :

https://spvm.qc.ca/upload/Fiches/Politique_sur_les_interpellations_policières_du_SPVM_Document_de_presentation_2020-07-08_melv.pdf « Cette politique constitue un document technique interne créant un cadre opérationnel pour le personnel policier au regard de la pratique policière de l'interpellation. La politique fait partie des normes de fonctionnement du Service, le respect de son application est donc obligatoire. Les mesures de prise en charge mises en place au SPVM pour tout écart au respect d'une politique seront appliquées, le cas échéant ».

mission première de maintenir la paix et d'assurer la sécurité. Le SPVM marque le pas avec une politique qui rejoint ces deux volontés. (*nous soulignons*)

Cette contribution ne saurait toutefois être complète sans **reconnaître la problématique sociétale que représente le racisme systémique. Ainsi, je reconnais que des inégalités sociales peuvent être liées à des discriminations systémiques, lesquelles sont observables dans toutes les sphères de notre société, dans toutes les institutions et les organisations, incluant le SPVM.**

Le virage culturel amorcé au SPVM ne s'arrête pas ici. **La politique sur les interpellations sera évolutive** et accompagnée de plusieurs mesures dans l'organisation du travail qui viseront toujours à faire de Montréal une ville sécuritaire et respectueuse des libertés individuelles. »³⁷⁸

L'introduction souligne que :

« La direction a tenu à inscrire le processus d'élaboration de la politique dans une démarche collaborative et inclusive. Celle-ci a donc fait l'objet d'une consultation, tant à l'interne qu'à l'externe, impliquant des policières et policiers, du personnel civil, la population montréalaise et des partenaires communautaires et institutionnels. À titre d'exemple, plus de 160 consultations ont été effectuées par des commandants des postes de quartier². Ces consultations avaient pour but de concrétiser le virage de l'organisation par une vision d'ouverture sur un point de vue externe. »³⁷⁹

- Cette Politique ressemble dans une large mesure aux lignes directrices du MSP (voir section 5.1. ci-haut), qui s'en sont clairement inspirées. On remarque toutefois une légère différence concernant les motifs d'interpellation. La Politique du SPVM indique qu'une interpellation « doit reposer **sur un ensemble de faits observables qui fournit au policier une raison pour interagir** avec une personne dans l'atteinte de l'un des objectifs suivants :
 - assister une personne dans le besoin;
 - prévenir les incivilités;
 - prévenir le crime ou les infractions aux lois ou aux règlements;
 - collecter des informations s'inscrivant dans la mission du SPVM;
 - identifier une personne recherchée (mandat, disparition). »³⁸⁰ (*nous soulignons*)

La préambule explique aussi que les **interpellations doivent « être fondées sur des faits observables et non sur les perceptions des policières ou des policiers ou sur les biais indirectement associés aux plaintes, signalements ou demandes d'aide qui leur sont acheminés. »**³⁸¹ (*nous soulignons*)

378 *Ibid.*, p. 3.

379 *Ibid.*, p. 4.

380 *Ibid.*, p. 12.

381 *Ibid.*, p. 7.

Nous rappelons que les Lignes Directrices du MSP permettaient aux policiers de baser leurs interventions sur un ensemble de faits observables **ou des informations qui fournissent au policier une raison pour intervenir.**

La Politique du SPVM spécifie également que : « Une interpellation basée sur un motif discriminatoire est sans fondement et à proscrire. »³⁸² Et encore que :

« Toute interpellation policière est effectuée dans le respect des droits et des libertés individuelles des personnes interpellées et ne peut reposer sur un motif discriminatoire, incluant :

- l'identité ethnoculturelle réelle ou perçue;
- la religion;
- les opinions politiques;
- l'appartenance ou l'affiliation à un groupe non criminalisé;
- l'âge;
- le genre, l'identité ou l'orientation sexuelle;
- un handicap physique ou intellectuel;
- le statut socio-économique;
- la condition médicale³⁸³.

Nous notons que cette liste couvre les mêmes critères que les lignes directrice du MSP, en modifiant la désignation de certains critères. Elle élude notamment la notion d'« appartenance raciale » et fait référence à « l'identité ethnoculturelle réelle ou perçue » au lieu de « l'origine ethnique, culturelle ou nationale ».

Cette Politique interdit aussi les interpellations faites sous couvert d'un motif oblique servant de prétexte : « L'utilisation d'un pouvoir, prévu dans une loi ou découlant de la *common law*, comme prétexte dans le seul but d'identifier une personne et d'obtenir des informations est à proscrire. Le recours à une infraction réglementaire à de telles fins n'est pas permis.³⁸⁴

Lors de l'interpellation, le policier est tenu d'informer « la personne de la raison de l'interpellation de façon sommaire, sans toutefois divulguer des informations qui pourraient nuire à d'autres opérations en cours ou qui sont confidentielles ou privilégiées. »³⁸⁵

Elle prévoit aussi que :

« une fiche doit être produite à l'issue de l'interpellation lorsque les informations recueillies sont d'intérêt au regard de la mission du Service. Elle doit notamment comprendre les informations suivantes :

- l'objectif;
- la date, l'heure et l'endroit;
- les informations nominatives de la personne interpellée;
- **l'identité ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne interpellée;** (gras ajouté)
- **le contexte** (interpellation initiée par le policier, résultant d'une demande d'une

382 *Ibid.*, art. 1

383 *Ibid.*, art. 3.1

384 *Ibid.*, art. 3.2

385 *Ibid.*, art. 4.1.

- personne, d'un appel au 9-1-1 ou d'une demande d'un autre policier);
- **la raison de l'interpellation;**
 - **les faits observables ayant mené à l'interpellation;**
 - les informations recueillies à la suite de l'interpellation;
 - les mesures prises à la suite de l'interpellation.³⁸⁶ (*nous soulignons*)

Pour soutenir la mise en œuvre de cette politique, le SPVM prévoit le déploiement d'une « équipe de Coachs en interpellation qui aura pour mission de sensibiliser, conseiller et accompagner les policières et les policiers. Cette équipe favorisera l'appropriation du changement incarné par cette politique et pourra faire une rétroaction quant aux ajustements et améliorations clés souhaités. »³⁸⁷

41.3. Discussion de ces directives

41.3.1. Les pouvoirs restent trop larges et trop flous

- Nous notons que les conditions permettant à des policiers de procéder à une interpellation restent très larges et floues dans les deux documents. Les décisions doivent reposer sur « un ensemble de faits observables » ou, dans le Guide du MSP, sur « des informations qui fournissent au policier une raison pour intervenir auprès de la personne dans le cadre de la mission policière. » Ce langage laisse le champ libre à la subjectivité policière et à l'arbitraire.

La LDL opine dans ce sens :

« Or, il y a beaucoup de flou dans la politique présentée aujourd'hui. Le SPVM dit, par exemple, que les interpellations doivent être basées sur des faits observables, une notion très ambiguë. De plus, le SPVM propose une distinction entre une interaction et une interpellation, une distinction que Sylvain Caron³⁸⁸ a lui-même eu du mal à expliquer en conférence de presse. Peut-on s'attendre à ce qu'un-e citoyen-ne fasse la différence entre une interaction à l'initiative d'un-e policier-ière et une interpellation? »³⁸⁹

Les missions dans le cadre desquelles ces interpellations peuvent être mises en œuvre, auxquelles il est fait référence dans le Guide du MSP, sont, elles aussi, très vastes. L'article 48 de la *Loi sur la Police* les définit ainsi :

« Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur

386 *Ibid.*, art. 4.3

387 *Ibid.*, p. 9.

388 Directeur, SPVM.

389 LDL, « Communiqué : Politique sur les interpellations du SPVM – Une politique floue qui maintient le statu quo », 8 juillet 2020. <https://liguedesdroits.ca/communiqué-politique-sur-les-interpellations-du-spvm-une-politique-floue-qui-maintient-le-statu-quo/>

compétence respective énoncée aux articles 50, 69 et 89.1, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs. »³⁹⁰

Pour le SPVM, les objectifs poursuivis incluent :

- l'assistance à une personne dans le besoin;
- la prévention des incivilités;
- la prévention des crimes ou des infractions aux lois ou aux règlements;
- la collecte d'informations s'inscrivant dans la mission du SPVM;
- l'identification d'une personne recherchée (mandat, disparition).

Les interpellations sont donc à la fois répressives et préventives et leur champ d'action couvre aussi bien les crimes que les simples infractions et incivilités. Invités à se prononcer sur la question dans le cadre d'un sondage adressé aux organisations policières, environ 40,0 % des patrouilleurs « ont affirmé que les orientations ministérielles n'étaient pas pertinentes dans le cadre de leur travail. La clarté des directives est aussi insuffisante pour près du tiers d'entre eux (31,0 %) »³⁹¹

41.3.2. Il faudrait interdire les interpellations sans motif

- Plusieurs acteurs soutiennent que **les interpellations non justifiées ou *street checks* devraient être interdites et non simplement encadrées**, à l'instar ce qui s'est passé en Nouvelle-Écosse, qui a interdit les *street checks* le jour même de la publication de l'avis juridique concluant à leur illégalité.³⁹²

Réagissant à la politique du SPVM, la LDL a commenté :

« La politique présentée aujourd'hui nous apparaît comme un vœu pieux qui ne permettra aucunement d'enrayer les interpellations policières discriminatoires et sans fondement dans les rues de Montréal. **Quand une pratique policière est discriminatoire, il faut l'enrayer et non pas tenter de la baliser.** »³⁹³ (*nous soulignons*)

La CDPDJ souligne qu'une initiative gouvernementale ou législative sur les interpellations policières devrait :

« **-interdire explicitement l'ensemble des interpellations policières des piétons et passagers de véhicule qui sont sans fondement sur le territoire québécois ; et**

– **définir clairement les interpellations interdites ;** »³⁹⁴ (*nous soulignons*)

390 *Loi sur la police* (RLRQ, chapitre P-13.1), article 48 (mission).

391 Comité consultatif, *Modernité*, op. cit., pp. 180 – 181.

392 LDL, *Moratoire*, op. cit., 30 septembre 2020, p. 7. https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2020/10/memoire_ldl_consultation_montreal_interpellation_policiere_20200930.pdf

Voir aussi : Canadian press, *Quebec issues guidelines to prevent discriminatory stops*, disponible à l'adresse : <https://montrealgazette.com/news/quebec/quebec-issues-guidelines-to-prevent-discriminatory-police-stops>

393 LDL, *Communiqué*, op. cit.

394 CDPDJ, *Mémoire au comité consultatif sur la réalité policière*, novembre 2020, pp. 7-8.

Elle «**déplore notamment que le MSP et le SPVM aient choisi d’encadrer les interpellations aléatoires plutôt que de les interdire clairement.** Certes, le document de présentation de la politique du SPVM souligne qu’elle « interdira toute interpellation sans fondement, aléatoire ou basée sur un critère discriminatoire », mais la politique elle-même mentionne seulement qu’« une interpellation basée sur un motif discriminatoire est sans fondement et à proscrire». **Elle ne semble donc pas prévoir l’interdiction de toutes les interpellations sans motif, telle que le recommandait la Commission.** »³⁹⁵

- Il y a un **parallèle évident entre ces demandes d’interdiction de ces interpellations et ce que nous recommandons dans notre action de groupe à l’égard des contrôles d’ordre public.**

Il est à noter qu’outre la Nouvelle-Écosse, d’autres villes ou provinces envisagent en ce moment une telle interdiction.³⁹⁶

41.3.3. Autres critiques formulées

- Ces lignes directrices sont aussi critiquées du fait qu’elles autorisent encore des interpellations pour « prévenir les incivilités », politique identifiée comme un facteur alimentant les interpellations discriminatoires.³⁹⁷ Autres critiques formulées : l’absence de sanctions explicites à l’encontre des policiers qui ne respecteraient pas le cadre d’intervention établi, et l’absence d’obligation d’informer les personnes interpellés de leurs droit de ne pas s’identifier et de ne pas répondre aux questions des agents.³⁹⁸

42. Rôle des politiques organisationnelles

- Les travaux québécois soulignent le **rôle clé de certaines politiques organisationnelles (priorités opérationnelles, missions...)** en tant que facteurs majeurs à l’origine d’interpellations discriminatoires. Il s’agit notamment de **la lutte contre les gangs de rue, de l’application des règlements municipaux et de la lutte contre les incivilités, missions qui laissent aux policiers une grande marge discrétionnaire dans le choix des « cibles » de leur attention.**

La CDPDJ note ainsi que :

« ...la police jouit d’un pouvoir discrétionnaire dans l’application des règlements et dans son rôle de gardien de l’ordre public. De surcroît, plusieurs règlements rédigés en termes flous sont sujets à des interprétations qui varient selon le contexte...En effet, **dans un contexte empreint de préjugés, l’application des règlements et des règles de pratique se fait de manière que les personnes les plus marginales ou stigmatisées de la société, notamment les personnes racisées, en font davantage les frais.** »³⁹⁹ (*nous soulignons*)

395 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, pp. 114 – 115.

396 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 105, ftnt. 310.

397 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, pp. 114 – 115. Voir la section 6 ci-dessous « le rôle des politiques organisationnelles. »

398 Comité consultatif, *Modernité, op. cit.*, p. 181. CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, pp. 114 – 115. LDL, *Communiqué, op. cit.*

399 CDPDJ, *Profilage Racial, op. cit.*, p. 30 et 32.

Pour illustrer le problème, la CDPDJ écrit :

« Ainsi, dans le Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public, on peut lire à l'article 1 :

« Il est défendu à toute personne de gêner ou d'entraver la circulation des piétons et des véhicules automobiles en se tenant immobile, en rôdant ou flânant sur les voies et places publiques, et en refusant sans motif valable de circuler à la demande d'un agent de la paix. »

Nul besoin de préciser que l'application de ces types de politiques et de règlements risque de cibler davantage les personnes marginalisées ou racisées. Dans son mémoire déposé au moment de la consultation, la Ligue des droits et libertés indique : « Dans ce contexte de "prévention du crime" et de "lutte contre les incivilités", le policier risque de considérer que tout jeune ou toute personne "hors norme", en apparence innocent, est un délinquant qui s'ignore surtout s'il est identifié à une minorité ethnoculturelle. » Parmi les autres règlements du SPVM, on peut citer aussi le Règlement sur la propreté et sur la protection du domaine public et du mobilier urbain, qui énonce à son article 20 : « Il est interdit d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné, de le détériorer ou d'y apporter quelque modification que ce soit. » Plusieurs témoins ont fait état de la remise de contraventions ou d'interventions harcelantes de la police en application de ces dispositions. Un des exemples rapporté faisait état de la remise de contraventions à des jeunes Noirs qui étaient assis sur un bloc de béton près d'un HLM dans le quartier Saint-Michel, au motif qu'il s'agissait d'un usage impropre du mobilier urbain. »⁴⁰⁰

Le *Rapport Armony* souligne que :

« Depuis plus d'une décennie, des voix citoyennes s'élèvent pour dénoncer des pratiques qui relèveraient du profilage racial exercé par des membres de la police. La lutte du SPVM contre les gangs de rue et la répression des incivilités ont notamment été pointées du doigt comme des approches qui cibleraient excessivement les jeunes de certaines minorités racisées. »⁴⁰¹

Le *Rapport Montréal Sans Profilage* conclut que :

« ...le profilage racial est le produit de préjugés des policiers, mais aussi des politiques organisationnelles du Service de Police de Montréal (SPVM). Le rapport démontre que la lutte du SPVM contre les gangs de rue et sa réglementation sur les « incivilités » sont deux politiques qui soumettent les jeunes des minorités racisées à un niveau excessif d'attention et d'interpellation de la part de la police. »⁴⁰²

Le rapport recommande par conséquent d'éliminer :

400 *Ibid.*, p. 31.

401 Armony et al, *Interpellations*, *op. cit.*, p. 7.

402 #Montréal sans profilage, *op. cit.*, p. 8.

« toutes les politiques et programmes d'application de la loi qui visent exagérément les jeunes des minorités racisées, notamment la guerre aux gangs de rue et les sanctions pour incivilités mineures (c'est à-dire se trouver en groupes dans les espaces publics). »⁴⁰³

- Les enquêtes menées à Montréal ont révélé les pratiques particulièrement discriminatoires des brigades mobiles chargées de la lutte contre les gangs, telles que « l'escouade Éclipse » :

Le *rapport Armony* observe que :

« Quand on se centre sur les seules statistiques de l'escouade Éclipse, on observe que les chances moyennes d'interpellation pour les personnes noires augmentent nettement. Les personnes noires ont, en moyenne, 4,24 plus de chances que les personnes blanches de se faire interpellé par le SPVM, mais quand on exclut les enregistrements effectués par les membres des PDQ pour ne garder que les interpellations de l'escouade Éclipse, on constate que ce score monte à 5,58. »⁴⁰⁴

Dans son rapport de 2011 sur le profilage racial au Québec, la CDPDJ commente :

« Pourquoi les interpellations de Noirs augmentent-elles drastiquement en 2006-2007 dans certains quartiers sensibles et pourquoi n'ont-elles pas commencé à augmenter graduellement dès 2003-2004 (année où la lutte aux gangs de rue est devenue la priorité du SPVM)? Notre principale hypothèse est que le déploiement d'escouades mobiles, libérées de la réponse aux appels et dédiées à la lutte aux gangs de rue à Montréal est en grande partie responsable de la hausse que nous observons. »⁴⁰⁵

- Dans son bilan de 2020, la CDPDJ indique que trois services de police québécoises, le SPVM, le Service de Police de la Ville de Québec (SPVQ) et le Service de Police de Longueuil (SPL) ont révisé leurs politiques pour lutter contre les gangs de rue suite à ses recommandations de 2011. « Le SPVM précise avoir révisé le mandat de l'escouade Éclipse, aboli le module Gang de rue et intégré l'unité Crime de violence au sein du Service partagé des enquêtes. Le SPVQ ...répond que le concept de gang de rue n'existe plus au sein de son « renseignement criminel ». Puis, le SPL dit avoir remplacé la structure d'enquête de l'escouade régionale mixte gang de rue « pour une structure d'enquête orientée plutôt vers des phénomènes criminels », et ce, depuis 2013 ». ⁴⁰⁶ Aucune évaluation de l'impact de ces modifications n'est encore disponible.

403 *Ibid.*, p. 8. Nous sommes frappés par la ressemblance avec la situation à Paris 12^{ème} et les missions de police d'ordre public visant à chasser les « indésirables » des espaces publics. Nous remarquons aussi l'usage de la réglementation sur les incivilités (tapage, crachat, déchets...) au service de cette politique (générant nombreuses amendes abusives et discriminatoires).

404 Voir Armony et al., *Interpellations*, p. 117. Voir aussi la discussion détaillée de cette politique dans CDPDJ, rapport 2011, pp. 26-30. Il y a aussi une discussion intéressante dans ce rapport des ressources disproportionnelles allouées à cette lutte contre les gangs par rapport à son pourcentage réel dans la criminalité Montréalaise.

405 CDPDJ, *Profilage Racial 2011*, op. cit., p. 26

406 CDPDJ, *Bilan 2020*, op. cit., p. 111, ftnt 330.

43. Enregistrement des contrôles et publication des données

- Comme discuté dans la section 5.1 ci-dessus, les nouvelles lignes directrices publiées par le MSP en août prévoient la collecte d'informations au sujet des interpellations. Nous pouvons donc nous attendre à ce que dans les années à venir les différents services de police de la province collectent eux aussi ces données. Il en est de même pour la nouvelle Politique du SPVM, publiée en juillet 2020, qui prévoit que des fiches soient remplies suite aux interpellations.⁴⁰⁷ Le SPVM est le service de police québécois le plus avancé en la matière, ayant mandaté une équipe de chercheurs à les accompagner « dans l'élaboration d'indicateurs en lien avec la problématique du profilage racial à partir des données policières existantes, et ce, dans le but de rendre publiques ces données annuellement. »⁴⁰⁸ Les chercheurs, qui ont publié leur analyse en août 2019 (rapport Armony), avaient souligné les limites des données existantes, notamment à cause de la nature partielle de l'enregistrement des interpellations et de l'absence d'informations collectées de manière uniforme. Ils ont aussi émis des recommandations pour améliorer la transparence et la reddition de compte au sein du SPVM.⁴⁰⁹
- Malgré l'avancée significative que représentent ces politiques, il reste des lacunes importantes autour des modalités selon lesquelles les policiers vont colliger l'information, ainsi que de l'utilisation qui en sera faite.⁴¹⁰ Les lignes directrices du MSP et SPVM prévoient de collecter « des informations nominatives » de la personne interpellée et n'abordent pas la question de leur éventuelle anonymisation. La CDPDJ réitère ses critiques à cet égard, appelant au respect du droit à la vie privée.⁴¹¹ Elle note aussi que « des participants aux groupes de discussion ont déploré le manque d'encadrement de la collecte et de l'utilisation de données qui est faite par les services de police. Selon eux, les informations colligées dans les dossiers de police sur la base d'interpellations relevant du profilage contribueraient ensuite à marginaliser les jeunes racisés visés, par exemple, lorsqu'ils souhaitent postuler un emploi ou faire du bénévolat. »⁴¹² Elle souligne encore que « **la collecte de données recommandée dans le seul but de lutter contre la discrimination doit être bien distinguée du recours aux différentes technologies... qui, elles, posent des enjeux eu égard aux droits et libertés de la personne.** »⁴¹³ (*nous soulignons*)

En outre, l'enregistrement prévu par les lignes directrices du MSP n'est pas systématique, mais a lieu seulement lorsque les informations collectées sont « d'intérêt au regard de la mission policière et qu'elles ne font pas l'objet d'une autre forme de rapport policier ». Il en est de même pour l'enregistrement prévu par la politique du SPVM : « Une fiche doit être produite à l'issue de l'interpellation lorsque les informations recueillies sont d'intérêt au regard de la mission du Service. » La CDPDJ note à cet égard :

407 Voir la section 5.2 ci-dessus.

408 Armony et al., *interpellations, op. cit.*, p. 13. Voir aussi discussion dans CDPDJ, *Mémoire, op. cit.*, p. 51.

409 Armony et al., *Ibid.*, voir notamment le résumé du rapport, pp. 118 – 121.

410 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 81.

411 Voir, CDPDJ, *Mémoire, op. cit.*, p. 51 ; CDPDJ, *Bilan, op. cit.*, pp. 80-81.

412 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 89.

413 CDPDJ, *Mémoire, op. cit.*, p. 51.

« Une proportion inconnue des interpellations restera ainsi non documentée et les données recueillies ne seront que partielles. On peut donc penser que les données récoltées ne permettront pas une analyse fiable de la réalité et, notamment, de mesurer les biais systémiques qui peuvent intervenir à cette étape de l'intervention policière. »⁴¹⁴

Ce chiffre de contrôles non enregistrés pourrait être assez élevé, autour de 90 à 95% des contrôles selon une étude des données d'interpellations fait par un criminologue de la section de recherche du SPVM entre 2001-2007.⁴¹⁵

- L'autre obstacle à utiliser les données colligées selon les lignes directrices du MSP est l'absence d'indicateurs permettant de mesurer la discrimination. À la différence de la politique du SPVM, qui inclut « **l'identité ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne interpellée** », le Guide du MSP n'inclut aucun critère qui révélerait un ciblage disproportionné de personnes racisées. Cette lacune est d'ailleurs soulevée par le Comité Consultatif nommé par le gouvernement du Québec dans son rapport :

« Le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) se joint par ailleurs à la CDPDJ pour réclamer que des données sur la race des personnes interpellées soient compilées et fassent l'objet d'analyse et de diffusion afin de détecter tout problème de sur-interpellation et de lutter contre le profilage racial. À l'heure actuelle, aucun service de police au Québec ne compile systématiquement ce genre d'informations. D'ailleurs, si la nouvelle politique du SPVM prévoit que les causes, les circonstances et les motifs de toute interpellation devront dorénavant être consignés, ce n'est pas le cas pour la race des individus interpellés. Comme expliqué au chapitre 1, la manière dont ces données sont compilées est aussi différente d'une organisation à l'autre et n'est pas toujours conforme aux meilleures pratiques. **Or, pour la CDPDJ, « la définition d'indicateurs et la collecte de données, effectuées conformément à l'ensemble des droits garantis par la Charte, permettent de dresser un état des lieux exhaustif quant à l'impact discriminatoire des normes, politiques et pratiques policières en fonction de différents motifs de discrimination ». Du point de vue de l'organisme, « un tel portait est essentiel pour identifier et définir les actions à prendre pour lutter contre ces phénomènes ».**⁴¹⁶ (*nous soulignons*)

414 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 80.

415 L'équipe de chercheurs ayant récemment examiné les données du SPVM explique dans son rapport : « En 2009, Mathieu Charest, un criminologue de la Section recherche et planification du SPVM, a produit une analyse statistique des interpellations entre 2001 et 2007... Or, les policiers les remplissent dans 5% à 10% des interpellations, selon les données du rapport. Cette question doit être adressée, car il est en effet impossible de trancher au sujet du degré de « représentativité » des interpellations enregistrées par rapport à l'ensemble des contrôles d'identité, dont la grande majorité ne laisserait pas de trace informatique (même l'estimation du 5% à 10% comme proportion enregistrée des interpellations s'avère difficilement vérifiable²⁴) ». Les chercheurs ont posé à plusieurs reprises la question sur ce « chiffre noir » (le nombre approximatif de contrôles d'identité non enregistrés), à leurs interlocuteurs du SPVM, mais aucun n'a pas les offrir une estimation. Ils indiquent qu'ils n'ont « que celles avancées par Charest : entre 80% et 90% ou 90% et 95%. Comme le système d'enregistrement des interpellations a depuis été informatisé, il est extrêmement difficile de projeter ces estimations sur les pratiques policières contemporaines. Il semble à tout le moins prudent de considérer qu'une majorité de ces contrôles ne sont probablement pas enregistrés par les membres du SPVM. ». Armony et al., *Interpellations, op. cit.*, p. 37.

416 Comité Consultatif, *Modernité, op. cit.*, pp. 180-181.

- Dans une décision du 17 novembre 2020, *DeBellefeuille c. Longueuil*, le Tribunal des droits de la personne de la Province de Québec a ordonné à la Ville de Longueuil de « recueillir et de publier annuellement, à compter de l'année 2021, des données statistiques concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes faisant l'objet d'une interpellation policière afin de documenter le phénomène du profilage racial ; » (para 334)

Dans sa motivation, le Tribunal explique que :

« ...la collecte de données concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes faisant l'objet d'une interpellation policière constitue une mesure nécessaire afin de mieux documenter l'ampleur du profilage racial au sein du SPAL, à conscientiser davantage les policiers et policières à ce phénomène et à mieux les outiller pour le combattre. (para 323)

En outre, la communication périodique de ces données, en toute transparence tout en respectant le droit à la vie privée des personnes interpellées, peut contribuer à mieux informer le public et à maintenir sa confiance dans son service de police. (para 324)

En démocratie, cette confiance demeure essentielle au maintien de la paix sociale et du vivre-ensemble. Les autorités policières doivent y être sensibles et s'investir avec détermination dans la résolution des problèmes complexes associés au profilage racial et aux préjugés et stéréotypes qui le nourrissent.»⁴¹⁷ (para 325) (*nous soulignons*)

Le Tribunal a aussi fourni des éléments utiles relatifs aux pratiques de collecte de données ailleurs au Canada :

« Le Tribunal observe que certains services de police au Canada ont entrepris récemment de faire la collecte de données fondées sur la race. C'est notamment le cas du Service de police de la Ville d'Ottawa (para 319)

Dans le cadre d'un projet intitulé le Projet de collecte de données fondées sur la race aux contrôles routiers, mené de juin 2013 à juin 2015, les forces policières d'Ottawa étaient tenues de noter la race (présumée) de toute personne interpellée. Depuis ce temps, le Service de police d'Ottawa continue de recueillir des données relatives à la race des personnes soumises à des contrôles routiers, ce qui, de l'avis de la Commission ontarienne des droits de la personne, fait de lui un chef de file de la collecte de données sur la race en contexte de maintien de l'ordre au Canada. (para 320)

À Toronto, la Commission des services policiers adoptait, en septembre 2019, une politique intitulée « *Race-based data collection, analysis and public reporting* ». Cette politique se fonde sur les principes suivants :

Guided by the constitutional and legal principles of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Ontario Human Rights Code, Ontario's Anti-Racism Act, and based on the principle that only what is measured can be effectively understood and improved, the Board recognizes the importance of collecting, analyzing and publicly reporting on data related to the race of those with whom police interact. Collecting, analyzing and reporting

417 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, op. cit.

*on this data is also critically important to the Board's goal of eliminating racial bias, promoting equity, fairness and non-discriminatory police service delivery. In order to assess the effectiveness of legal, policy and procedural initiatives aimed at reducing bias, it is vital to track and publicly report on race based data that is collected by police officers in the course of their duties. Ultimately, the Board views this Policy as vital to improving transparency, accountability, and oversight in how police services are delivered – necessary ingredients for continuing to build community trust and engagement between Members of the Service and the communities we serve.*⁴¹⁸ (para 321)

44. Organes d'enquêtes

44.1. Le Commissaire de la déontologie policière et le Comité de déontologie policière

Deux autorités civiles indépendantes composent le système de déontologie policière Québécoise : le **Commissaire à la déontologie policière**, qui reçoit et examine les plaintes,⁴¹⁹ et le **Comité de déontologie policière** qui est en fait un tribunal administratif spécialisé.⁴²⁰

44.1.1 Le Commissaire à la déontologie policière⁴²¹

- Les personnes alléguant des actes discriminatoires peuvent porter plainte auprès du Commissaire à la déontologie policière. À partir des informations recueillies dans les plaintes, le Commissaire décide, selon le cas, d'acheminer le dossier en conciliation⁴²², de mener une enquête ou de clore

418 Traduction : « Guidée par les principes constitutionnels et juridiques de la Charte canadienne des droits et libertés, du Code des droits de la personne de l'Ontario et de la Loi antiraciste de l'Ontario, et se fondant sur le principe selon lequel on ne peut comprendre et améliorer efficacement que ce qui est mesuré, la Commission reconnaît l'importance de recueillir et d'analyser les données relatives à la race des personnes avec lesquelles la police interagit et d'en rendre compte publiquement. La collecte, l'analyse et la communication de ces données sont également d'une importance capitale au regard de l'objectif que se donne la Commission d'éliminer les préjugés raciaux, de promouvoir l'équité, la justice et la prestation de services de police non discriminatoires. Afin d'évaluer l'efficacité des initiatives juridiques, politiques et procédurales visant à réduire les préjugés, il est essentiel d'assurer un suivi et de rendre compte publiquement des données fondées sur la race qui sont recueillies par les agents de police dans le cadre de leurs fonctions. En fin de compte, la Commission considère que cette politique est essentielle en vue d'améliorer la transparence, la redevabilité et la surveillance de la prestation des services de police, ingrédients nécessaires pour continuer à renforcer la confiance et le dialogue entre les membres du service et les communautés que nous servons. » *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil, op. cit.*, pp. 65 – 67.

419 *Loi sur la Police*. Articles 128 – 193. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/P-13.1>

420 *Loi sur la police*, art. 194 à 255.11. Pour une présentation claire du système de déontologie policière québécoise, voir <https://educaloi.qc.ca/capsules/la-deontologie-policiere/>

421 Voir le site du Commissaire : <http://www.deontologie-policiere.gouv.qc.ca/>

422 « Toute plainte doit être soumise à la conciliation. Toutefois, un plaignant peut s'y opposer en invoquant les motifs pour lesquels il croit que la conciliation est inappropriée dans son cas. Il doit alors, dans les 30 jours du dépôt de la plainte, en donner ces motifs par écrit au Commissaire. Le Commissaire peut rejeter la plainte en motivant sa décision s'il estime que les motifs invoqués par le plaignant pour refuser la conciliation ne sont pas valables. Il informe alors le plaignant de son droit de faire réviser cette décision en lui soumettant, dans un délai de 15 jours, des faits ou des éléments nouveaux. La décision du Commissaire doit être rendue dans un délai de 10 jours et elle est finale. Le plaignant peut en tout temps, avant la décision finale, accepter la conciliation en retirant son opposition. » *Loi sur la Police*, article 148.

le dossier.⁴²³ A l'issue d'une enquête, si les allégations du plaignant se révèlent le moins fondées, le dossier est transféré au *Comité de déontologie policière*.⁴²⁴ Le Commissaire peut aussi faire des recommandations pour remédier à toute situation préjudiciable constatée, ou en prévenir la répétition, et formuler des observations pour améliorer la conduite d'un policier ou autre agent responsable (constable spécial, contrôleur routier, enquêteur). S'il apparaît qu'une infraction criminelle peut avoir été commise, le dossier doit être immédiatement transmis à un corps de police approprié à des fins d'enquête criminelle, si cela n'a pas déjà été fait.⁴²⁵

Le Commissaire ne peut se saisir de lui-même d'une affaire, de sorte qu'il ne peut agir sans une plainte d'une personne, une demande d'enquête émanant du ministre de la Sécurité publique ou une décision définitive d'un tribunal canadien déclarant un policier coupable d'une infraction criminelle constituant également une dérogation au Code de déontologie.

Le Commissaire à la déontologie policière est une entité séparée des corps de police, et son personnel est composé exclusivement de civils. Le personnel inclut d'anciens policiers ou des policiers retraités, mais ceux-ci ne peuvent pas participer à un enquête impliquant le service de police auquel ils ont appartenu. Le Commissaire et le Commissaire adjoint sont nommés par le gouvernement pour un mandat renouvelable de cinq ans au plus. **Le Commissaire doit être sélectionné « parmi les avocats admis au Barreau depuis au moins 10 ans. »**⁴²⁶

44.1.2. Le Comité de déontologie policière

- Le Comité de déontologie policière est un tribunal administratif spécialisé mandaté à décider si la conduite d'un policier constitue un acte dérogatoire au Code de déontologie, et, le cas échéant, à imposer une sanction.⁴²⁷ L'article 234 de la *Loi sur la Police* stipule que :
 - « Lorsque le Comité décide que la conduite d'un policier est dérogatoire au Code de déontologie, il peut, dans les 14 jours de cette décision, imposer à ce policier pour chacun des chefs, l'une des sanctions suivantes, lesquelles peuvent être consécutives, le cas échéant:
 - 1° l'avertissement;
 - 2° la réprimande;
 - 3° le blâme;
 - 4° la suspension sans traitement pour une période d'au plus 60 jours ouvrables;
 - 5° la rétrogradation;
 - 6° la destitution.

423 *Loi sur la Police*, article 149.

424 Voir le schéma interactif des étapes du processus de dépôt d'une plainte devant le Commissaire : <https://deontologie-policiere.gouv.qc.ca/schema-interactif.html>

425 *Loi sur la Police*, article 149.

426 *Loi sur la Police*, article 129.

427 *Loi sur la Police*, article 233. « Le Comité peut recourir à tous les moyens légaux pour s'instruire des faits allégués dans la citation; du consentement des parties, le Comité peut également, à sa discrétion, recevoir une preuve recueillie hors l'instruction. » *Loi sur la Police*, article 223. « Chaque partie assigne les témoins qu'elle juge utiles d'entendre et peut exiger la production de tout document utile. » *Loi sur la Police*, article 224.

À cette fin, le policier intimé est considéré comme un témoin.

En outre, le policier qui ne peut faire l'objet d'une sanction parce qu'il a démissionné, a été congédié ou a pris sa retraite, peut être déclaré inhabile à exercer des fonctions d'agent de la paix pour une période d'au plus cinq ans. »

Toute décision du Comité doit être écrite et motivée.⁴²⁸ « Toute personne partie à une instance devant le Comité peut interjeter appel de toute décision finale du Comité devant un juge de la Cour du Québec. »⁴²⁹

La *Loi sur la Police* précise que :

« Le Comité est composé d'avocats admis au Barreau depuis au moins 10 ans pour les membres à temps plein et d'au moins cinq ans pour les membres à temps partiel. »⁴³⁰

Les membres du Comité sont nommés à temps plein, pour une période déterminée d'au plus cinq ans, par le gouvernement qui en fixe le nombre. Leur mandat peut être renouvelé.

Le gouvernement nomme également, pour une période déterminée d'au plus cinq ans, des membres à temps partiel qui sont également membres d'une communauté autochtone pour agir lorsqu'une plainte vise un policier autochtone. Leur mandat peut être renouvelé. »⁴³¹ (*nous soulignons*)

44.1.3. Critiques

- L'indépendance insuffisante des membres du personnel du Commissaire est soulignée du fait de la présence d'anciens policiers ou des policiers retraités. La CDPDJ recommande notamment que :
« la *Loi sur la police* soit modifiée afin qu'y soit précisée qu'au moins la majorité des membres du personnel du Commissaire à la déontologie policière soit composée de civils qui ne sont pas des ex-policiers, et ce, en excluant les conciliateurs pour lesquels la loi prévoit déjà qu'ils ne peuvent être ni avoir été des policiers. »⁴³²
- Le Commissaire a, lui-même, récemment déploré le fait que la loi laisse très peu de place à la dimension de réparation dans le régime de sanctions :
« La plupart des régimes des autres provinces prévoient la possibilité d'imposer des sanctions telles que l'ordre de participer à une consultation professionnelle ou à un programme de traitement, l'ordre de participer à une formation spéciale ou un programme précis ou encore l'ordre de travailler sous supervision pour une période déterminée. [...] Ce type de sanction, affirme le Commissaire, permet de remplir les objectifs de réparation du lien de confiance et de réhabilitation de l'agent fautif. En prononçant de telles ordonnances ou en les jumelant à d'autres types de sanctions prévues par la Loi, le Comité pourrait s'assurer que le policier fait un travail d'introspection sur son intervention et ainsi diminuer les risques de récidives. » L'engagement

428 *Loi sur la Police*, article 236.

429 *Loi sur la Police*, article 241.

430 *Loi sur la Police*, article 198.

431 *Loi sur la Police*, article 199.

432 CDPDJ, *Bilan 2020*, *op. cit.*, p. 151.

communautaire devrait aussi, selon lui, faire partie des sanctions possibles, particulièrement dans les dossiers de profilage discriminatoire, où les conséquences de l'acte posé par le policier vont au-delà du citoyen impliqué. »⁴³³

44.2. La Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ)

- La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est un organisme indépendant du gouvernement, qui a pour mission d'assurer la promotion et le respect des principes énoncés dans la [Charte des droits et libertés de la personne](#), la [Loi sur la protection de la jeunesse \(LPJ\)](#), et la [Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents \(LSJPA\)](#). Elle doit remplir sa mission au seul bénéfice de la population et dans l'intérêt du public.

La CDPDJ reçoit des plaintes et demandes d'intervention relatives à la discrimination ou à un harcèlement fondé sur un des motifs interdits par la Charte (qui incluent *inter alia* la race, la couleur, la religion, l'origine ethnique ou nationale).⁴³⁴ Quand elle reçoit une plainte pour la discrimination, la Commission peut enquêter. Après une première évaluation, il y a une possibilité de médiation si les deux parties sont d'accord pour ce faire ; si une des parties le refuse, l'enquête continue. Si la Commission estime qu'il existe une preuve suffisante des allégations, elle peut alors proposer des mesures de redressement pour corriger la situation ou dédommager la victime. Si ces mesures sont suivies d'effet, le dossier est refermé. En revanche, si elles ne sont pas respectées, la Commission peut **représenter la personne devant le tribunal**.

La Commission peut aussi choisir de ne pas représenter elle-même la personne, mais décider que le dossier peut tout de même être présenté devant le Tribunal, auquel cas la personne concernée peut toujours se représenter elle-même (dans un délai de 90 jours).⁴³⁵

La Commission est composée de 13 membres : le président, les deux vice-présidentes et dix membres temps partiel. Les membres participent aux séances de la Commission où sont débattues les positions de l'institution. Ils sont chargés d'adopter les recommandations de la Commission et de siéger dans les comités de traitement des plaintes et les comités d'enquêtes afin de rendre les décisions finales dans les dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête. Les membres sont nommés par l'Assemblée nationale du Québec.

- Le profilage raciale constitue une préoccupation majeure de la Commission. Sur son site Internet, elle présente ainsi son travail en la matière :
 - « Dès 2003, la Commission a commencé à recevoir des plaintes de profilage racial et a été, au Québec, l'une des pionnières dans le travail de réflexion et de sensibilisation visant à faire reconnaître l'existence du profilage racial comme forme de discrimination. En 2005,

433 Comité consultatif, *Modernité, op. cit.*, p. 149. Pour une discussion plus générale du fonctionnement du Commissaire et des suggestions de réformes, voir la section 5.2, pp. 141 – 150.

434 *Charte des Droits et Libertés de la Personne*, Article 10. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/c-12>

435 Voir l'excellent schéma présentant les étapes de la procédure ici : <https://www.cdpedj.qc.ca/fr/porter-plainte/traitement-des-plaintes/etapes-du-traitement-dune-plainte/lesion>

elle a publié une [définition du profilage racial](#) qui a depuis été reconnue par les tribunaux et par le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Depuis sa vaste consultation sur le profilage racial et les jeunes racisés (en 2009) et son rapport contenant plus de 90 recommandations (en 2011), la Commission continue à œuvrer pour assurer une meilleure reconnaissance sociale, politique et juridique du profilage racial et de ses conséquences. Elle a notamment publié en 2020 un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations de 2011 (site web CDPDJ, profilage racial. »⁴³⁶

Le 17 novembre 2020, la Commission a remporté une importante victoire pour le compte d'un citoyen noir devant le Tribunal des droits de la personne (TDP) dans la décision de *DeBellefeuille c. Longueuil*: « Le TDP a conclu que ce citoyen a été victime de profilage racial et a condamné un policier et le Service de police de l'agglomération de Longueuil (SPAL) à lui payer des dommages moraux et punitifs totalisant 12 000 \$. Il a aussi ordonné au SPAL de mettre en place une formation sur le profilage racial et de procéder à la collecte de données concernant l'appartenance raciale perçue ou présumée des personnes qui sont interpellées. »⁴³⁷

44. Formation

- Dans son bilan, publié en novembre 2020, la CDPDJ a sollicité de la part des services de police québécois des renseignements sur les formations abordant le profilage racial. En ce qui concerne la formation initiale, elle rapporte que :

« ...le MSP rapporte que des cours traitent du profilage racial, tant dans le programme collégial de Techniques policières que dans celui de la formation initiale en patrouille gendarmerie de l'ENPQ⁴³⁸. Selon le ministère, les cours au niveau collégial relevant des Techniques policières portent entre autres sur « la définition du concept de profilage racial, la capacité à reconnaître des manifestations de discrimination et de profilage racial, la distinction entre profilage criminel et profilage racial, les principales sources d'atteintes aux droits fondamentaux. »

Aucune mention sur l'évaluation de ces cours n'est toutefois apportée par le MSP. En se reportant à la *Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages* de l'ENPQ, la Commission constate que les cours « Gestion de la diversité et profilage » et « Désescalade » – qui pourraient aussi aborder des enjeux du profilage – font partie de la liste des cours sans évaluation. Le MSP nomme d'ailleurs comme obstacle le manque « d'évaluation formelle des acquis en antiracisme » dans cette école. Ajoutons que le *Guide en matière de prévention, de détection et d'intervention à l'égard du profilage racial et social* récemment rendu public par le MSP prévoit notamment des mesures relatives à

436 Site web de la CDPDJ. <https://www.cdpedj.gc.ca/fr/nos-positions/enjeux/profilage-racial>.

437 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, pp. 62 - 64. Site web de la CDPDJ. <https://www.cdpedj.gc.ca/fr/nos-positions/enjeux/profilage-racial>.

Voir aussi la discussion de cette décision dans la section 7 ci-dessus 'l'enregistrement des contrôles et publication des données'.

438 École Nationale de Police du Québec – lieu où se déroulent la grande majorité des formations.

la formation. La Commission note que ce guide invite les services de police à planifier l'évaluation et le suivi des actions prises relativement aux profilages racial et social. »⁴³⁹

En ce qui concerne la formation continue, la CDPDJ note que :

« ...seuls trois services de police (SPVM, SPAL, SPL) sur 13 déclarent offrir une ou des formations sur le profilage racial et social à leur personnel policier. Ces formations seraient suivies par un nombre important de policiers. Elles ont cependant l'inconvénient d'être ponctuelles et de ne durer en moyenne que deux heures. Ces quatre (*sic*)⁴⁴⁰ services de police avancent que la question du profilage peut également être évoquée lors d'autres types de formation.

Parmi les neuf autres services de police :

- trois disent que des formations sur ces questions sont à venir;
- trois déclarent offrir des formations qui abordent des thèmes tels que la civilité, l'efficacité interculturelle, l'immigration, l'éthique, etc.;
- un répond n'avoir mis en place aucune mesure;
- trois autres ne répondent pas. »⁴⁴¹ (cdpdj, bilan 2020, p. 56)

Elle souligne que « seule la formation initiale des futurs policiers sur la discrimination et le profilage racial revêt un caractère obligatoire. Cependant, les acquis de cette formation ne sont pas systématiquement évalués. De plus, la formation continue antiraciste des policiers en exercice n'est pas offerte par tous les services de police de ce bilan. »⁴⁴²

Elle souligne aussi que :

« Le thème de la formation a beaucoup été discuté au cours des dernières années et plusieurs initiatives ont été mises en place à cet égard. Des recherches ont pourtant démontré que ces initiatives ont donné peu de résultats. Parmi les enjeux soulevés par les chercheurs et les participants aux groupes de discussion à ce sujet, citons des contenus de formations initiale et continue souvent inadéquats, le caractère facultatif de celles-ci, le fait qu'elles ne soient pas systématiquement offertes ainsi que l'absence d'évaluation des acquis. Tous s'accordent à dire qu'une formation rigoureuse des personnes qui interviennent auprès des minorités racisées devrait faire partie des solutions pour éliminer le profilage racial. »⁴⁴³

- Le *Rapport Armony* commente la formation relative au profilage racial donnée par le SPVM et relève ses limites face au problème :

439 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, pp. 53-54.

440 Il s'agit de trois services et non quatre.

441 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 56.

442 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 59.

443 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 60.

« ... le SPVM offre à tous ses agents, depuis les années 1980, des formations de sensibilisation « aux réalités multiculturelles » et, depuis les années 2000, des sessions portant spécifiquement sur la question du profilage racial (d'une durée de 7h pour les patrouilleurs et de 4,5 heures pour les enquêteurs). Des conférences et des formations ad hoc sur le sujet ou sur les réalités des populations autochtones à Montréal sont également offertes sur une base régulière. En l'état, **il demeure toutefois difficile de se prononcer sur l'impact réel de ces formations**. D'une part, parce qu'il est impossible de savoir comment ces séances ont été accueillies par les membres policiers qui y ont assistés. **D'autre part, parce qu'il est tout aussi impossible d'établir dans quelle mesure elles ont modifié leurs attitudes et leurs pratiques. Les études traitant de la réforme de l'institution policière nous portent plutôt à croire que si les formations ne s'accompagnent pas de changements plus profonds sur les manières de faire de la police au quotidien, cela risque de ne pas avoir beaucoup d'impacts sur les pratiques sur le terrain** (Chan, 1996; 1997). Cela étant dit, si elles ne peuvent à elles seules suffire pour insuffler un changement institutionnel durable, de telles initiatives ne peuvent qu'être encouragées, en ce qu'elles participent à une prise de conscience essentielle à toute réforme. »⁴⁴⁴

45. Comprendre et agir face à un problème de discrimination systémique

Les travaux québécois cherchant à établir un juste diagnostic et à proposer des remèdes appropriés à un phénomène systémique sont particulièrement éclairants dans le cadre de notre action.

45.1. Le profilage racial : un problème de discrimination systémique

- Les travaux de la CDPDJ ont largement contribué à la reconnaissance du profilage racial en tant que forme particulière de discrimination. **La définition que la CDPDJ a élaborée en 2005, largement reprise depuis, met d'ailleurs en lumière les éléments constitutifs du profilage racial, mais aussi le caractère systémique de ce phénomène**. Pour la CDPDJ, le profilage racial désigne : « toute action prise par une ou des personnes en situation d'autorité à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection du public, qui repose sur des facteurs d'appartenance réelle ou présumée, tels la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion, sans motif réel ou soupçon raisonnable, et qui a pour effet d'exposer la personne à un examen ou à un traitement différent. Le profilage racial inclut aussi toute action de personnes en situation d'autorité qui appliquent une mesure de façon disproportionnée sur des segments de la population du fait, notamment, de leur appartenance raciale, ethnique ou nationale ou religieuse, réelle »⁴⁴⁵ ou présumée... «⁴⁴⁵

444 Armony et al. *Interpellations, op. cit.*, p. 19.

445 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 2.

Dans sa décision récente dans l'affaire *DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, le Tribunal des droits de la personne du Québec⁴⁴⁶ a noté que **cette définition a été consacrée formellement en 2015 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Bombardier**.⁴⁴⁷ Le TDP souligne que :

« Cette définition retenue par la Cour suprême intègre deux volets. Le premier du profilage racial individuel exercé par une personne en situation d'autorité (comme un policier) dans l'exercice de ses fonctions.

Le second volet, qui évoque l'application disproportionnée de mesures sur des segments de la population en raison, notamment, de leur appartenance raciale réelle ou présumée, rappelle que le profilage racial a également une dimension systémique, notamment en contexte de maintien de l'ordre par les forces policières.

Dans l'affaire *Dagobert*, le Tribunal s'exprime en ces termes au sujet de ce second volet : **Le profilage racial peut également revêtir un caractère systémique lorsqu'il repose sur l'interaction dynamique entre des mesures ou décisions et des attitudes teintées de préjugés, ainsi que sur les structures organisationnelles et des pratiques institutionnelles qui ont pour effet de pénaliser de manière disproportionnée certaines personnes ou groupes de personnes protégés par la Charte en raison notamment de la race, l'origine ethnique.** »⁴⁴⁸ (*nous soulignons*)

La CDPDJ précise encore que :

« **concrètement, le profilage racial peut découler, directement ou indirectement, de décisions ou d'actions individuelles, mais aussi de normes, de lois, de politiques ou de pratiques plus largement établies. Celles-ci sont souvent fondées sur des préjugés ou des stéréotypes, conscients ou non, et ont pour effet d'exposer une personne ou un groupe de personnes à un traitement différent ou à une application disproportionnée de certaines mesures, notamment des règles de surveillance et de contrôle. En ce sens, on dit du profilage racial qu'il a une dimension systémique.**

Il nécessite donc qu'on se penche tant sur nos décisions et nos actions, à titre individuel, mais aussi que l'ensemble des institutions concernées apportent d'importants correctifs aux lois, aux normes ainsi qu'aux pratiques en cause.⁴⁴⁹

...

À ce chapitre, il faut à nouveau rappeler que le fait de dresser le constat de la discrimination et du racisme systémiques au Québec ne signifie pas que les personnes et la société dans son ensemble sont « systématiquement » racistes.

Bien souvent héritées du passé, les différentes manifestations du racisme et de la discrimination systémiques, qu'elles soient conscientes ou inconscientes, sont le fruit de lois, de règlements, de politiques, de pratiques, de processus décisionnels, de manières de faire et de décisions. Reconnaître le caractère systémique du racisme et de la discrimination, c'est reconnaître l'existence des obstacles structurels persistants qui

446 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil, op. cit.*

447 *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC, *op. cit.*, par. 33.

448 *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, DeBellefeuille c. Ville de Longueuil*, p. 28.

449 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, p. 5.

nuisent à la participation et à l'inclusion de tous. En ce sens, il convient de ne pas les réduire à quelques actes individuels et isolés. »⁴⁵⁰ (*nous soulignons*)

- Le *Rapport Armony* se penche également sur la nature systémique du profilage racial et s'efforce d'expliquer la manière dont celle-ci dépasse l'individu :

« En effet, le profilage racial ne doit pas être appréhendé comme un phénomène isolé, dépendant exclusivement de mauvais comportements et/ou de mauvaises personnes qu'il suffirait d'identifier et de neutraliser pour régler le problème. Une telle perspective empêcherait de mettre en lumière les dynamiques systémiques et institutionnelles qui pourraient favoriser des pratiques de profilage racial...⁴⁵¹ ...

L'une des premières observations pertinentes à effectuer concerne certains glissements sémantiques entre les notions de racisme systémique et de racisme individuel. En effet, les services de police semblent souvent faire un amalgame entre les deux, considérant que toute accusation de racisme systémique à leur encontre équivaut à accuser l'ensemble de leur personnel de posséder des valeurs racistes. Dès lors, ils utilisent souvent l'argument que le racisme systémique ne peut être présent dans leurs actions qu'en proportion limitée, considérant qu'il est impossible que tous ou la majorité des membres policiers soient racistes (un débat similaire avait affecté le monde politique et médiatique en 2017 lorsqu'il avait été discuté de la possibilité de mettre sur pied une consultation sur la discrimination systémique et le racisme au Québec). Or, une telle logique dénote une incompréhension profonde des termes.

Le racisme systémique ne signifie pas que tous les individus participant à un système soient racistes, mais que le système (social, économique, pénal, etc.) auquel ils appartiennent est constitué de telle manière qu'il produit intrinsèquement des discriminations selon les « races ». Certains lui préfèrent le terme « racisme structurel » qui porte moins à confusion en faisant directement allusion aux forces qui structurent les rapports sociaux. La notion de racisme institutionnel est parfois également mobilisée.

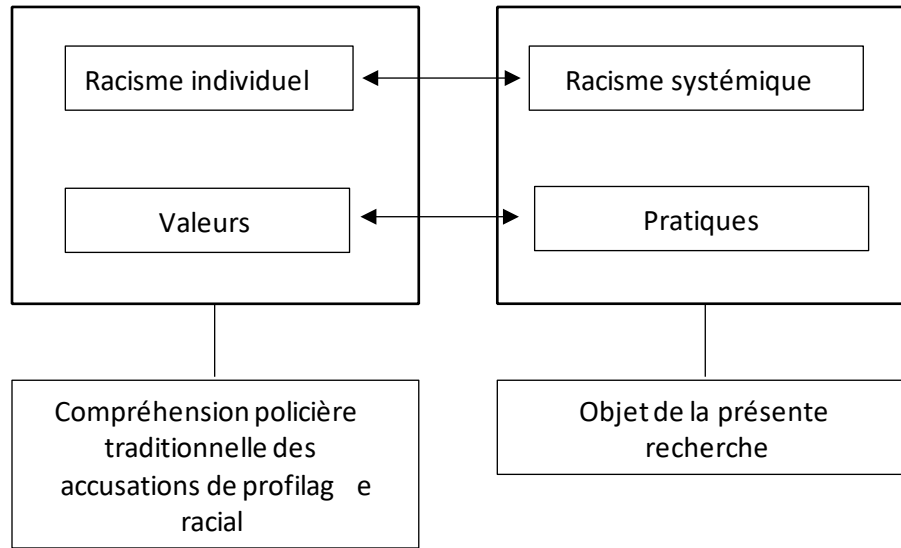
Cette distinction reflète en partie la différence entre profilage organisationnel et profilage individuel. Pour ce dernier, ce qu'on cherche à mesurer, c'est la prépondérance de chaque officier de police à effectuer du profilage racial, alors que le profilage organisationnel s'intéresse au degré général de profilage dans l'organisation. Pour mesurer le profilage individuel, il faut généralement comparer les activités d'un policier (arrestations, interpellations, etc.) relativement aux actions d'un autre policier placé dans des situations de travail similaires (Fridell, 2017). Ceci ne sera toutefois pas effectué dans le cadre du présent mandat, ce dernier se concentrant sur la mesure du profilage organisationnel.

Une autre distinction importante concerne la différence entre valeurs et pratiques. Lorsqu'on dit que des membres policiers sont racistes, on fait habituellement référence aux valeurs qui habitent ces derniers, en considérant que celles-ci vont forcément guider leurs actions et donc se refléter dans leurs pratiques. Si un tel lien n'est pas dénué de sens, il ne doit pas masquer le fait que des discriminations raciales peuvent exister sans que des valeurs racistes ne soient explicitement véhiculées par l'institution ou par les individus

450 CDPDJ, *Bilan 2020*, op. cit., p. 262.

451 Armony et al., *Interpellations*, op. cit., p. 15.

qui la composent. C'est même là que se trouve l'une des difficultés principales de la lutte contre le profilage racial. »⁴⁵²



46.2. La nécessaire prise en compte des sources du problème systémique

- Dans son analyse des données du SPVM, le *Rapport Armony* s'attarde sur les sources d'un problème systémique, et sur ce que cela implique lorsqu'il s'agit de le combattre. En particulier, le rapport souligne **l'insuffisance des mesures prises à ce jour, du fait que celles-ci interviennent au niveau individuel et ne prennent pas suffisamment en compte la nature systémique du problème** :

« **L'une des caractéristiques du racisme institutionnel, c'est sa stabilité**, une persistance qui peut s'expliquer globalement par la stabilité des relations de pouvoir qui construisent notre réalité sociale (Bessone, 2013). En ce qui concerne plus spécifiquement la police, nous aimerions mettre de l'avant deux éléments qui participent à la production de pratiques discriminatoires : les biais cognitifs implicites et les outils de prédiction de la criminalité...

Commençons par discuter des **biais implicites qui affectent les relations entre individus**. Des études de Allport sur la rumeur (1954) aux analyses de Juteau (2015) en passant par la théorie de l'identité sociale de Tajfel (1981), la recherche en psychologie sociale et en sociologie a largement démontré que les interactions humaines sont en grande partie dépendantes de nos préjugés et stéréotypes, ceux-ci servant à interpréter la réalité qui nous entoure et à déterminer les actions à entreprendre (Stangor, 2016). Plus encore, de tels préjugés sont le plus souvent inconscients et, ce faisant, extrêmement difficiles à combattre. Ainsi, n'importe quel membre policier va « lire » la réalité qui l'entoure selon des cadres implicites qui structurent sa compréhension du monde et son interprétation de la situation va changer selon qu'il fait face à une personne jeune ou âgée, à un homme ou à une femme, etc. (Goffman, 1974; Manning, 1977; Meyer, 2012). Bien entendu, la race étant une catégorie

452 Armony et al., *Interpellations, op. cit.*, pp. 16-17.

d'appartenance de l'identité importante dans nos sociétés, cette caractéristique va également lui servir à comprendre le monde qui l'entoure.

La force de ce type de biais est liée, d'une part, à sa dimension implicite qui produit des discriminations sans que l'on s'en rende compte et, d'autre part, à la persistance des préjugés raciaux qui s'inscrivent historiquement dans des rapports sociaux, économiques et politiques inégaux. La capacité de persuasion de ces biais est d'ailleurs si forte qu'elle s'observe même parmi les groupes discriminés. Ainsi, des études ont montré que des membres d'un groupe dominé minoritaire ont tendance à discriminer des individus de leur propre groupe, tant ils ont eux-mêmes intégré les préjugés négatifs qui affligent leur groupe d'appartenance sociale (Sachdev & Bourhis, 1991).

Lutter contre de tels biais s'avère extrêmement ardu, ceux-ci s'inscrivant dans des circuits cognitifs quasi automatiques de lecture de la réalité environnante. La plupart du temps, les efforts déployés par les services de police en vue de « corriger » ces problèmes se concentrent sur deux dimensions : le recrutement et la formation. Sur le premier plan, il s'est agi de diversifier les origines ethnoculturelles des forces de l'ordre, beaucoup trop représentatives des groupes dominants de la société (soit Blanc et masculin)....

Sur un second plan, l'accent est mis sur des formations ou des séances de sensibilisation... (voir discussion ci-haut à la section 9. Formation)...

Une deuxième source de racisme systémique se situe dans des dynamiques organisationnelles qui structurent et façonnent les pratiques policières. Nous nous pencherons plus particulièrement ici sur la place qu'occupe la notion de prédiction dans le travail des forces de l'ordre. Lorsqu'on s'attarde sur les liens qui existent entre la prédiction, la profession policière et le profilage, cela renvoie notamment à deux phénomènes : la place de la prédiction dans le travail policier et le caractère auto-réalisant de cette prédiction. ...

En effet, et en second lieu, il s'agit de mettre en lumière le caractère auto-réalisant de la prédiction. Ainsi, lorsqu'on considère qu'une partie de la population est plus susceptible de commettre des crimes (par exemple, les jeunes), on va logiquement dédier plus de ressources à la surveiller. Ce faisant, on augmente naturellement nos chances d'arrêter des jeunes. Et en augmentant les arrestations, on gonfle les chiffres de la criminalité en conséquence, ce qui permet de « prouver » que nous avons raison de surveiller le groupe en question. On va alors continuer à mettre plus de ressources à le surveiller. Ce cercle vicieux a été parfaitement démontré à Toronto dans une étude pionnière de Wortley et Tanner où : « (...) 65 p. 100 des trafiquants de drogues de race noire dans l'étude susmentionnée sur les écoles secondaires indiquent avoir été arrêtés au moins une fois dans leur vie, comparativement à seulement 35 p. 100 des trafiquants de drogues de race blanche » (2004, 210). Cette véritable prophétie auto-réalisatrice (ou « effet de cliquet »; Harcourt, 2011) met en lumière l'importance de lutter contre les profilages. Elle fait écho aussi au fait que les statistiques de la criminalité, habituellement compilées par les services de police, particulièrement celles qui ne sont pas liées aux crimes contre la personne ou contre la propriété, ne reflètent pas tant la distribution réelle de la criminalité que les activités policières de lutte contre cette criminalité.

Ces remarques sur les forces structurelles associées au profilage racial mettent en lumière les difficultés associées à la lutte contre ce problème. Elles expliquent pourquoi le profilage persiste malgré les dénonciations, malgré les poursuites intentées, malgré les efforts déployés par les services de police eux-mêmes (en termes de formation, par exemple). Il

faut comprendre que le profilage racial n'est pas seulement le problème de quelques individus malintentionnés (le fameux et persistant mythe de la « mauvaise pomme »; Tator & Henry, 2006), mais qu'il est au contraire intimement associé au fonctionnement de l'institution policière, au mandat qui lui est donné (ou qu'il se donne), aux pressions (politiques, citoyennes) qu'elle subit et, plus généralement, à la réalité sociale dans laquelle elle évolue.

Dès lors, si l'on veut sérieusement lutter contre le problème du profilage racial, il s'agit de réfléchir aux incitatifs organisationnels qui participent à augmenter le profilage racial. Comment, par exemple, les pressions à la performance peuvent accroître le profilage social ou racial (Ocqueteau & Pichon, 2008) ? Comment un nouveau programme de prévention du crime ou de lutte au crime va-t-il jouer sur ces mêmes problèmes? Évaluer les impacts de chaque nouveau programme sur le niveau de profilage racial et, plus globalement, sur la qualité de la relation entre policiers et citoyens, nous apparaît donc essentiel. Plus précisément, il faut se questionner sur les critères qui permettent d'évaluer la qualité d'une institution policière, par exemple en donnant une place plus importante à la relation entre la police et la population, aux dépens d'indicateurs plus traditionnels de lutte à la criminalité. Cette question très complexe des priorités de l'institution policière ne peut pas être définitivement tranchée ici, mais doit à tout le moins être posée et discutée, surtout lorsque de nouveaux outils actuariels de prédiction de la criminalité sont adoptés par les forces de l'ordre.

Comprendre les forces structurelles et systémiques qui encouragent la production de discriminations raciales est absolument essentiel pour que des réformes efficaces puissent prendre place (Chan, 1996). C'est d'ailleurs l'une des principales critiques faites par la CDPDJ au plan stratégique de prévention du profilage social et racial présenté par le SPVM en décembre 2018, qui « ne mentionne[rait] pas clairement le caractère systémique et intersectionnel du profilage racial et social, ce qui est pourtant essentiel à la compréhension de ce phénomène » (CDPDJ, 2018). C'est aussi pourquoi certains préconisent la fin de toute forme de profilage criminel et de toute prédiction dans le travail policier (Harcourt, 2007).⁴⁵³

- Dans son bilan de 2020 des mesures mises en place par les divers services de police québécois, la CDPDJ souligne également la nécessité de prendre des mesures systémiques en adéquation avec la nature du phénomène :

« Le présent bilan démontre que des mesures ont bel et bien été mises en œuvre par la plupart des acteurs concernés pour contrer le profilage racial et la discrimination systémique. La Commission tient à nouveau à saluer ces initiatives, mais celles-ci sont souvent partielles et ponctuelles. La mise en œuvre d'une grande part d'entre elles manque en outre de profondeur, d'uniformité, de formalisation et de systématisation.

C'est également pourquoi une véritable politique gouvernementale de lutte contre la discrimination et le racisme systémiques qui inclut notamment un plan d'action contre le profilage racial s'avère nécessaire. **Un problème systémique requiert la mise en œuvre de solutions du même ordre.** Plus encore, cette politique gouvernementale devrait permettre d'établir des engagements fermes assortis d'échéanciers précis à respecter. D'autres

453 Armony et al., *Interpellations, op. cit.*, pp. 17 – 21.

recommandations de la Commission appellent par ailleurs des changements législatifs et réglementaires.

Dans tous les cas, les attentes sont d'autant plus élevées que les actions se sont fait attendre, malgré de nombreux rapports et consultations ayant documenté les inégalités persistantes. **Il est maintenant encore plus urgent d'agir, et ce, par la mise en œuvre de mesures systémiques, ambitieuses, pérennes et concertées.** »⁴⁵⁴

454 CDPDJ, *Bilan 2020, op. cit.*, pp. 262 – 264.