

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE

EXEMPLES DE MESURES CORRECTIVES STRUCTURELLES ET DE RÉFORMES

Recherche préparée dans le cadre de l'action de groupe introduite le 22 juillet 2021
devant le Conseil d'Etat, France

Avril 2022

Cette recherche a été rédigée par Susheela Math. Frédéric Sarter a traduit en français le texte original écrit en anglais.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
I. PROCÉDURES JUDICIAIRES AUX ÉTATS-UNIS	3
CONTENTIEUX SPECIAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE	3
CONTEXTE JURIDIQUE	3
<i>Contentieux relatifs aux pratiques et tendances policières</i>	3
<i>Contentieux relatifs au Titre VI</i>	4
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE CONTRE LA VILLE D'ÉAST HAVEN ET LE CONSEIL DES COMMISSAIRES DE POLICE D'ÉAST HAVEN (« AFFAIRE EAST HAVEN »)	4
CONTENU DES MESURES CORRECTIVES STRUCTURELLES	5
<i>Politiques/procédures</i>	5
<i>Collecte de données</i>	6
<i>Redevabilité et transparence</i>	7
<i>Formation</i>	8
IMPLICATION DE LA POPULATION	10
<i>Collecte et communication exhaustives des données</i>	10
<i>Programmes de sensibilisation et d'information du public</i>	11
<i>Accord de coopération</i>	11
<i>Organismes communautaires de surveillance</i>	11
SURVEILLANCE	12
CONTENTIEUX CIVILS	12
CONTEXTE JURIDIQUE	12
<i>L'affaire Floyd</i>	13
« Réformes immédiates »	14
<i>Caméras corporelles (ou caméras-piétons)</i>	15
« Processus conjoint de remédiation »	16
<i>L'affaire Ligon</i>	16
<i>L'affaire Davis</i>	17
<i>Implication des populations concernées</i>	18
<i>Supervision, objectifs mesurables et données</i>	19
<i>Contrôleur</i>	19
<i>Données</i>	20
<i>Tribunal</i>	20
WILKINS CONTRE LA POLICE DE L'ÉTAT DU MARYLAND	20
II. L'EXAMEN INDEPENDANT MENE PAR LE JUGE TULLOCH	22

CONTEXTE.....	22
MOTIFS DE CONTROLE.....	22
INTERACTION LORS D'UN CONTROLE.....	22
FOURNITURE DE RENSEIGNEMENTS ET CONSENTEMENT A LA COLLECTE DE DONNEES.....	23
RECEPISSES DE CONTROLE.....	23
FORMULAIRES DE CONTROLE ET CONSIGNATION DES CONTROLES.....	23
REGLES PARTICULIERES CONCERNANT LES ENFANTS.....	25
FORMATION.....	25
SENSIBILISATION DU PUBLIC ET IMPLICATION DE LA COLLECTIVITE.....	26
POLITIQUES ET PROCEDURES.....	26
SURVEILLANCE CONTINUE.....	26
SANCTIONS.....	27
CONCLUSION.....	27

INTRODUCTION

1. Afin d'éclairer le Conseil d'État dans son examen des mesures utiles demandées dans le cadre de l'action de groupe, la première partie de ce document détaille une sélection de « mesures correctives structurelles » qui ont été demandées, négociées ou accordées dans le cadre de procédures judiciaires aux États-Unis d'Amérique. Il s'agit d'une liste d'exemples non exhaustive.
2. Les « mesures correctives structurelles » sont des réparations autres que des dommages et intérêts ou des compensations, au titre desquelles les défendeurs sont tenus d'apporter des modifications aux systèmes concernés, par exemple en réformant la législation, les politiques et les pratiques pertinentes.
3. Les exemples présentés ci-dessous proviennent à la fois de « recours contentieux spéciaux » (*special litigation*) intentés par le ministère de la Justice (*Department of Justice*) et de procédures en contentieux civil engagées par des individus ou des groupes. Ils illustrent une approche globale du problème systémique des discriminations policières, qui comprend :
 - a) la formulation d'ensembles complets de mesures correctives structurelles, comportant notamment des dispositions touchant aux règlements et politiques, à la collecte et à la communication de données (y compris pour mesurer les évolutions), aux processus de sanction disciplinaire/de redevabilité ainsi qu'à la formation ;
 - b) l'implication des populations concernées tout au long du processus, de manière à répondre aux besoins des personnes et groupes concernés et de rebâtir la confiance envers la police ;
 - c) la surveillance continue d'objectifs mesurables, s'appuyant sur la contribution d'experts, et le recours au tribunal en cas de non-conformité. Ainsi, dans les deux types de contentieux, des « contrôleurs » ont été désignés afin d'évaluer l'effectivité de la mise en conformité par les défendeurs et d'en faire rapport au tribunal. Une telle démarche implique d'examiner non seulement si les réformes ont été adoptées, mais également si elles sont adéquatement mises en œuvre.¹ Ainsi, l'évaluation d'impact est dès le départ intégrée au processus, ce qui contribue à garantir l'efficacité des mesures correctives.

1 Voir par exemple Peter L. Zimroth, « *Eleventh Report of the Independent Monitor* », 28 octobre 2020, qui fixe les étapes d'une « mise en conformité substantielle » et analyse la relation entre données et conformité, disponible à l'adresse : <https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2020/10/Floyd%20Monitor%2011th%20Status%20Report.pdf>

4. Dans certains cas, un cadre général de réformes d'application immédiate a été mis en place d'emblée, en partant du principe que les détails de ces réformes, ainsi que ceux d'autres réformes plus approfondies, seraient définis et approuvés sur un plus long terme.
5. La seconde partie de ce document résume les points saillants d'un examen indépendant commandé par le gouvernement de l'Ontario et réalisé par le juge Tulloch. Dans la lignée des exemples présentés dans la première partie de ce document, le juge Tulloch recommandé un ensemble complet de réformes, couvrant également (entre autres) les politiques et procédures, la formation, la collecte de données, le suivi et les sanctions.

I. PROCÉDURES JUDICIAIRES AUX ÉTATS-UNIS

CONTENTIEUX SPECIAUX DU MINISTERE DE LA JUSTICE

6. Cette section présente le contexte législatif dans lequel le ministère de la Justice des États-Unis a poursuivi des « contentieux spéciaux » et résume certains exemples de « jugements convenus » (*consent decrees*) et d'ordonnances ou de règlements similaires, en mettant l'accent sur la démarche adoptée sous le gouvernement Obama, notamment dans la ville d'East Haven.

Contexte juridique

Contentieux relatifs aux pratiques et modes de fonctionnement de la police

7. L'article 14141 de la loi de 1994 relative à la maîtrise de la criminalité violente et au maintien de l'ordre (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act*, ci-après « Loi de 1994 ») fournit au gouvernement fédéral un droit d'action en justice au regard de toute

« tendance ou pratique dans le comportement des forces de l'ordre (...) qui prive des personnes de droits, privilèges ou immunités garantis ou protégés par la Constitution ou les lois des États-Unis. »²
8. La division des droits civils (*Civil Rights Division*) du ministère de la Justice a lancé un certain nombre d'enquêtes sur la base de cette disposition. Elle peut intenter des actions en justice au regard d'un mode de fonctionnement ou d'une pratique (par exemple) du Quatrième amendement de la Constitution, qui prévoit une protection contre les fouilles et les saisies abusives.³ Le ministère de la Justice peut intenter une action en justice afin d'obtenir un jugement déclaratoire et équitable visant à éliminer la tendance systématique ou la pratique en question.⁴
9. Sous le gouvernement Obama, la phase d'enquête comprenait l'identification des tendances de violations des droits, ainsi que leur cause systémique.⁵ Elle était suivie de la publication d'une lettre ou d'un rapport, qui exposait les faits constatés et les

² Anciennement cité sous 42 U.S.C., section 14141, à présent recodifié et en vigueur en tant que 34 U.S.C., section 12601.

³ Aux termes du Quatrième amendement : « Le droit des citoyens d'être garantis dans leur personne, leur domicile, leurs papiers et leurs effets contre les perquisitions et saisies non motivées ne sera pas violé et il ne sera émis aucun mandat sice n'est sur présomption sérieuse, corroborée par serment ou déclaration solennelle et décrivant avec précision le lieu à perquisitionner et les personnes ou choses à saisir », Constitution des États-Unis, amendement IV.

⁴ Anciennement 42 U.S.C., section 14141(2), à présent recodifié et en vigueur en tant que 34 U.S.C., section 12601(2) (action civile intentée par le procureur général).

⁵ Jonathan M. Smith, *Michigan Journal of Race & Law* (printemps 2016), « *Closing the Gap between What is Lawful and What is Right in Police Use of Force Jurisprudence by Making Police Departments More Democratic Institutions* » (ci-après « Smith 2016 »), page 338.

éventuelles violations des droits.⁶ Les parties s'accordaient alors, avec l'approbation du tribunal, sur une ordonnance judiciaire appelée « jugement convenu », tandis qu'un « contrôleur » était désigné pour évaluer les progrès et en faire rapport au tribunal.⁷

Contentieux relatifs au Titre VI

10. La division des droits civils intente également des actions en vertu du titre VI de la loi de 1964 relative aux droits civils (ci-après « Titre VI »), qui dispose que personne ne peut, en raison de sa race ou de sa couleur, « être exclu de la participation, se voir refuser les avantages ou être soumis à une discrimination dans le cadre de tout programme ou activité bénéficiant d'une aide financière fédérale ».⁸

États-Unis d'Amérique contre la ville d'East Haven et le Conseil des commissaires de police d'East Haven (« affaire East Haven »)

11. Il s'agit d'un exemple de « contentieux spécial » intenté par le ministère de la Justice.
12. En septembre 2009, suite à l'arrestation d'un prêtre qui filmait la façon dont les agents de police se comportaient, le ministère de la Justice a lancé à l'encontre de la police d'East Haven une enquête portant sur le profilage racial et le harcèlement des Latinos.⁹ Cette enquête était menée en vertu (entre autres) de la Loi de 1994 et du Titre VI.¹⁰
13. En décembre 2011, le ministère de la Justice a publié une lettre de conclusions (*Letter of Findings*), concluant que la police d'East Haven (*East Haven Police Department*, ci-après « EHPD ») se livrait à des pratiques ou des tendances en matière de maintien de l'ordre qui présentaient des préjugés à l'encontre des Latinos, en violation de la Constitution et du droit fédéral.¹¹
14. Plus précisément, « l'enquête a révélé que l'EHPD ciblait intentionnellement les Latinos en ce qui concerne l'application du code de la route, et traitait les conducteurs latinos plus sévèrement à la suite des contrôles routiers, en violation du Quatorzième amendement, du Titre VI et de la loi relative à la sûreté de la voie publique (*Safe Streets Act*). »¹² L'enquête a en outre montré que l'EHPD « a délibérément permis cette discrimination en ne mettant pas en place les pratiques et procédures de base dont font usage les forces de l'ordre dans tout le pays en vue d'éviter les discriminations. »¹³

6 Smith 2016, page 341.

7 « Dans les communautés où il existe une tendance à la conduite anticonstitutionnelle de la part de la police, une enquête et un jugement convenu, ou lorsque les circonstances s'y prêtent, un règlement à l'amiable, peuvent régler le problème (...) le ministère de la Justice du président Obama a donné la priorité à des accords complets que les tribunaux peuvent faire appliquer, et a investi beaucoup de temps, en termes de personnel, pour s'assurer de la mise en œuvre de ces accords. » Smith 2016, page 338.

8 42 U.S.C., section 2000D et suivantes.

9 NBC Connecticut, « Priest Turns Tables on Police », 26 et 27 mars 2009, disponible à l'adresse : <https://www.nbcconnecticut.com/news/local/priest-turns-tables-on-police/1865625/>

10 Lettre du ministère de la Justice des États-Unis au maire de la ville d'East Haven, en date du 19 décembre 2011, page 1, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-CT-0001-0007.pdf>

11 Lettre du ministère de la Justice des États-Unis au maire de la ville d'East Haven, pages 2 et 3.

12 Ministère de la Justice des États-Unis, « Department of Justice Releases Investigative Findings on the East Haven, Connecticut, Police Department », 19 décembre 2011, disponible à l'adresse : <https://www.justice.gov/opa/pr/departement-justice-releases-investigative-findings-east-haven-connecticut-police-department>. La loi relative à la sûreté de la voie publique (*Safe Streets Act*) 42 U.S.C., section 3789d, telle que modifiée, interdit aux bénéficiaires de fonds fédéraux de pratiquer une discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, l'origine nationale ou le sexe (disposition à présent transférée sous 34 U.S.C., section 10227).

13 Ministère de la Justice des États-Unis, « Department of Justice Releases Investigative Findings on the East Haven, Connecticut, Police Department », 19 décembre 2011, disponible à l'adresse :

15. Le 20 novembre 2012, le ministère de la Justice a intenté une action en justice contre la ville d'East Haven et le conseil des commissaires de police d'East Haven au titre de la section 14141 de la Loi de 1994, demandant un jugement déclaratoire confirmant qu'ils avaient enfreint la Constitution et la Loi de 1994, ainsi qu'une ordonnance de référé leur enjoignant de renoncer à de telles pratiques, d'adopter et de mettre en œuvre des politiques, des procédures et des pratiques visant à remédier aux tendances illégales dans les pratiques policières, et de mettre en place des mécanismes visant à identifier, à corriger et à empêcher ces pratiques.¹⁴ Un accord de règlement global a été soumis le même jour à l'approbation du tribunal, demandant à ce dernier de conserver sa compétence afin d'en faire appliquer les termes.¹⁵
16. En 2017, il a été annoncé que les termes du « jugement convenu » avaient été respectés, les parties se voyant ainsi accorder la résolution finale de l'accord le 13 décembre de la même année.¹⁶

Contenu des mesures correctives structurelles

17. De manière générale, les jugements convenus portant sur les discriminations et manquements de la police, tels que le recours excessif à la force ou les contrôles illégaux, approuvés dans le cadre des contentieux spéciaux du ministère de la Justice sous l'administration Obama (dont l'affaire *East Haven* constitue un exemple) couvraient les sujets ci-dessous, assortis de délais de mise en œuvre.¹⁷

Politiques/procédures

18. La mise en place de nouvelles politiques et procédures ou la révision de celles existantes constituent des exigences essentielles. L'accord d'East Haven, par exemple, indique clairement que les contrôles doivent être fondés sur un soupçon raisonnable, dont les catégories démographiques ne peuvent en aucun cas constituer un facteur, et inclut l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre, à l'échelle du service de police, des

<https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-releases-investigative-findings-east-haven-connecticut-police-department>

14 *États-Unis d'Amérique contre la ville d'East Haven et le Conseil des commissaires de police d'East Haven*, plainte du 20 novembre 2012, paragraphe 63, disponible à l'adresse :

<https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-CT-0001-0001.pdf>

15 Voir Ministère de la Justice des États-Unis, « Justice Department Enters into Settlement Agreement to Reform the East Haven, Conn., Police Department », 20 novembre 2012, disponible à l'adresse :

<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-enters-settlement-agreement-reform-east-haven-conn-police-department>, et *États-Unis d'Amérique contre la ville d'East Haven et le Conseil des commissaires de police d'East Haven*, accord de règlement et ordonnance [proposée] du 20 novembre 2012, section N, disponible à l'adresse :

<https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-CT-0001-0016.pdf>

16 Voir *États-Unis d'Amérique contre la ville d'East Haven et le Conseil des commissaires de police d'East Haven*, accord en vue d'un travail de police efficace et constitutionnel (*Agreement for Effective and Constitutional Policing*, ci-après « Accord d'East Haven »), 21 décembre 2012, disponible à l'adresse :

<https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-CT-0001-0004.pdf>, WSHU, *East Haven Police Fulfill Terms Of Consent Decree For Anti-Latino Bias*, 18 décembre 2017, disponible à l'adresse :

<http://www.wshu.org/post/east-haven-police-fulfill-terms-consent-decree-anti-latino-bias#stream/0>, et University of Michigan Law School, Civil Rights Litigation Clearinghouse, fiche sur l'affaire *États-Unis d'Amérique contre East Haven*, disponible à l'adresse :

<https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=12817>

17 Comme en convient le chef de la Section des contentieux spéciaux de la Division des droits civils du ministère de la Justice des États-Unis de 2010 à 2015, « [l]e projet de « réparer » le travail de police est complexe » et « [a]ucune composante de la réforme ne pourra réussir isolément. Le projet nécessite des changements profonds et durables au sein des services, ainsi qu'un suivi et une surveillance continue. » Smith 2016, pages 335 et 336.

politiques et des procédures complètes garantissant le respect de l'accord et sa mise en œuvre intégrale dans un délai de 270 jours.¹⁸

19. La disposition suivante donne des détails spécifiques en ce qui concerne la « manière d'assurer un travail de police exempt de préjugés » :

« L'EHPD doit, conformément au présent accord, formuler une politique globale d'interdiction des discriminations fondées sur la catégorie démographique dans le cadre de ses pratiques policières. Cette politique doit comporter les éléments suivants :

a) La politique de l'EHPD visant à assurer un travail de police exempt de préjugés doit prohiber le recours par les agents (dans quelque mesure ou à quelque degré que ce soit) à la catégorie démographique dans la conduite des contrôles et des interpellations, ou des actions font suite, sauf dans les cas où les agents entreprennent une action appropriée, visant spécifiquement un suspect, afin d'identifier une ou plusieurs personnes particulières.

b) L'EHPD doit également interdire aux agents de recourir à des substituts de la catégorie démographique, tels que notamment la langue, la localisation géographique ou la manière de s'habiller.

c) Lorsque les agents recherchent une ou plusieurs personnes particulières qui ont été identifiées ou décrites par leur catégorie démographique (ou tout autre substitut de celle-ci), les agents peuvent se fier à ces descriptions uniquement lorsqu'elles sont combinées à d'autres facteurs d'identification appropriés, et sont tenus de ne pas accorder une attention exclusive ou un poids excessif à la catégorie démographique.

d) La collecte de données, telle que définie aux paragraphes 64(c) et 65 du présent Accord. »¹⁹

20. Une section distincte exige la mise en place d'une politique globale en matière de contrôles, de fouilles et de saisies, comprenant les éléments suivants :

a) L'obligation pour les agents, avant de procéder à un contrôle routier, d'informer le central ou le répartiteur de la police des informations dont ils ont connaissance, y compris le nombre d'occupants du véhicule, la race ou l'origine ethnique perçue des occupants, et d'énoncer le motif du contrôle ;

b) Une description détaillée de la justification que les agents sont tenus d'avancer pour pouvoir procéder à des contrôles et à des interpellations ;

c) L'obligation d'enregistrer tous les contrôles, fouilles et saisies dans un rapport d'incident (voir ci-dessous).²⁰

Collecte de données

18 *États-Unis d'Amérique contre la ville d'East Haven et le Conseil des commissaires de police d'East Haven*, accord en vue d'un travail de police efficace et constitutionnel (*Agreement for Effective and Constitutional Policing*, ci-après « Accord d'East Haven »), 21 décembre 2012, paragraphe 11, et paragraphes 44 à 48, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-CT-0001-0004.pdf>. La « catégorie démographique » est définie au paragraphe 9s comme « la race, la couleur, l'appartenance ethnique ou l'origine nationale ». L'accord stipule que la catégorie démographique ne peut servir de facteur, dans quelque mesure ou à quelque degré que ce soit, à l'établissement d'un soupçon raisonnable ou d'une cause probable, sauf dans le cadre d'une description réelle et crédible d'un suspect spécifique dans une enquête en cours.

19 Accord d'East Haven, paragraphe 34.

20 Accord d'East Haven, paragraphe 64.

21. La collecte de données est nécessaire pour mesurer les progrès effectués et évaluer la conformité aux jugements convenus.
22. Dans les jugements convenus, les dispositions relatives aux données peuvent inclure l'obligation d'enregistrer les contrôles, par exemple en utilisant des formulaires de contrôle. À cet égard, le jugement convenu d'East Haven exige la consignation des renseignements suivants sur les formulaires de rapport d'incident :
 - a) le nom de l'agent ainsi que son numéro de matricule,
 - b) la date, l'heure et le lieu du contrôle,
 - c) la durée du contrôle,
 - d) l'appartenance raciale ou ethnique apparente ou la couleur de peau du suspect, selon la perception et l'observation raisonnée de l'agent,
 - e) l'infraction présumée à l'origine du contrôle,
 - f) la saisie éventuelle sur une personne d'un objet illicite ou d'un élément de preuve, et la nature de l'objet ou de l'élément de preuve en question,
 - g) les mesures prises à l'issue du contrôle concernant l'infraction (telles qu'un rappel à la loi, une citation à comparaître, une interpellation ou un recours à la force),
 - h) si une fouille a été ou non effectuée, le type de fouille éventuellement effectuée, sur quel fondement, le caractère consensuel ou non de ladite fouille, ainsi que son résultat.²¹

Redevabilité et transparence

23. L'ancien chef de la Section des contentieux spéciaux a admis que « les raisons fondamentales pour lesquelles des violations répétées et systématiques se sont développées et ont pu persister tiennent à un manque de confiance entre certaines communautés et la police et à l'absence de contrôle de la part des personnes et groupes directement concernés. Par conséquent, les remédiations en vue d'une réforme durable doivent tenir compte de cette méfiance et formuler des stratégies pour la surmonter. (...) La transparence est essentielle pour établir la confiance. »²²
24. L'obligation de rendre les données accessibles au public peut influencer le débat politique en permettant à l'opinion publique et aux décideurs de « savoir en temps réel si le maintien de l'ordre reflète les valeurs d'équité et de dignité et favorise réellement la sécurité publique ». ²³
25. L'accord d'East Haven exigeait que l'EHPD :
 - a) mette au point un système de collecte de données portant sur l'ensemble des contrôles et fouilles effectués à des fins d'enquête, permettant une analyse et soumis à l'examen du ministère de la Justice et d'un expert commun en matière de conformité (*Joint Compliance Expert*), et exige de l'ensemble des agents la consignation de toutes les informations requises ;²⁴
 - b) élabore un protocole en vue d'une analyse complète, sur une base au minimum trimestrielle, des données recueillies sur les contrôles et les fouilles, sous réserve de l'examen de l'expert conjoint en matière de conformité et du ministère de la Justice,

21 Accord d'East Haven, paragraphe 64.

22 Smith 2016, page 340.

23 Smith 2016, page 336.

24 Accord d'East Haven, paragraphe 65.

et identifie et intègre des points de référence appropriés à des fins de comparaison;²⁵

- c) publiée, au moins une fois par semestre, un rapport synthétisant les données recueillies relatives aux contrôles et aux fouilles, l'analyse de ces données et les mesures prises pour corriger les problèmes et tirer le meilleur parti des réussites. L'accord stipule que ce rapport doit être accessible au public.²⁶
26. La redevabilité implique également de rendre les agents de police responsables, en les sanctionnant ou en mettant un terme à leurs fonctions s'ils ne se conforment pas, par exemple, aux nouvelles politiques et formations, et notamment aux exigences en matière de collecte de données.
27. A titre d'exemple, l'accord d'East Haven requiert des agents qu'ils soumettent les documents relatifs aux contrôles à leurs officiers superviseurs avant la fin de leur service, et que les officiers superviseurs examinent ces rapports dans les 12 heures, en évaluant (entre autres) le caractère licite ou non des contrôles.²⁷ L'officier superviseur est tenu de prendre des mesures appropriées en réponse à tout manquement ou violation, y compris recommander à l'agent impliqué une action corrective non disciplinaire, et/ou de renvoyer l'incident vers une enquête administrative ou pénale.²⁸
28. Les violations et les lacunes font l'objet d'un relevé dans les évaluations de performance de l'agent, et la qualité et l'exhaustivité de ces examens de supervision doivent elles-mêmes être prises en compte dans l'évaluation de la performance de l'officier superviseur, l'EHPD étant tenu de prendre les mesures correctives ou disciplinaires appropriées à l'encontre des officiers superviseurs qui ne procéderaient pas à un examens complet, exhaustif et détaillé des contrôles et des fouilles effectués par les agents à des fins d'enquête.²⁹

Formation

29. L'accord d'East Haven comprend de nombreuses dispositions sur la formation, notamment les suivantes :
 - « La « formation » doit être conforme aux meilleures pratiques et inclure des méthodes d'apprentissage pour adultes qui intègrent des scénarios de jeux de rôle et des exercices interactifs, tout autant que des cours traditionnels. La formation doit également comprendre des tests ou des examens écrits afin de vérifier la compréhension par l'agent des sujets enseignés. »³⁰
 - « Dans les 60 jours suivant la date d'entrée en vigueur, l'EHPD s'assurera que chaque agent et employé assiste à une formation de 2 à 4 heures portant sur le contenu du présent accord et sur les responsabilités de chaque agent et employé au regard de celui-ci. »³¹
 - « L'EHPD veillera au respect des exigences en matière de formation continue énoncées dans le présent accord, que ce soit sous une forme ponctuelle ou récurrente. Comme il est indiqué dans le présent document, l'EHPD doit proposer chaque année un minimum de 32 heures de formation continue à chaque agent, en sus de toute formation spécialisée destinée par exemple aux agents de certaines

25 Accord d'East Haven, paragraphe 68.

26 Accord d'East Haven, paragraphe 69.

27 Accord d'East Haven, paragraphe 66.

28 Accord d'East Haven, paragraphe 67.

29 Accord d'East Haven, paragraphe 67.

30 Accord d'East Haven, paragraphe 9fff.

31 Accord d'East Haven, paragraphe 24.

unités ou aux superviseurs, et en sus de la formation ponctuelle requise par le présent accord. »³²

« L'EHPD fournira à tous les agents, dans les 180 jours à compter de la date d'entrée en vigueur, 4 heures de formation complète et interdisciplinaire sur le travail de police exempt de préjugés, ainsi que 2 à 4 heures chaque année par la suite, en fonction des évolutions de la législation du Connecticut, de la loi fédérale et de la politique de l'EHPD en la matière. Cette formation devra souligner qu'une activité policière discriminatoire, sous la forme d'une application ou d'une non-application sélective de la loi, y compris par le choix ou le rejet de tactiques ou de stratégies de maintien de l'ordre particulières, est interdit et exposera les agents à des mesures disciplinaires. Cette formation doit porter sur :

- a) les méthodes et stratégies pour un travail de police plus efficace qui s'appuie sur des facteurs non discriminatoires ;
- b) les perspectives de la police et de la collectivité concernant le maintien de l'ordre discriminatoire ;
- c) les exigences constitutionnelles et autres exigences légales liées à l'égalité de protection par la loi et aux discriminations illicites, y compris les exigences énoncées par le présent accord ;
- d) la protection des droits civiques en tant que composante centrale de la mission de la police et en tant qu'élément essentiel d'un travail de police efficace ;
- e) l'existence et les conséquences des classifications arbitraires, des stéréotypes et des préjugés implicites ;
- f) la formation aux protocoles de collecte de données requis par le présent accord ;
- g) l'identification des points clés dans les processus de décision où une discrimination prohibée peut prendre place, tant au niveau d'un incident particulier que de la planification stratégique ;
- h) les méthodes, stratégies et techniques visant à réduire les malentendus, les conflits et les plaintes dus à la perception de préjugés ou de discriminations, et notamment les stratégies de maintien de l'ordre axées sur des problèmes réels. »³³

« L'EHPD fournira à tous les agents, dans les 180 jours suivant la date d'entrée en vigueur, une formation complète d'au moins 8 heures, et par la suite de 4 à 6 heures au moins une fois par an, portant sur les contrôles, les fouilles et les interpellations, y compris les exigences énoncées par le présent accord. Cette formation sera dispensée par un instructeur juridique compétent ayant une expérience contentieuse significative ou de l'enseignement des questions relatives au Quatrième amendement dans une faculté de droit accréditée, et devra :

- a) aborder le Quatrième amendement et la législation connexe, les politiques de l'EHPD et les exigences formulées par le présent accord en ce qui concerne les fouilles et les saisies ;
- b) aborder le premier amendement et la législation connexe dans le contexte du droit des personnes à contester verbalement, à observer et à enregistrer la conduite des agents ;
- c) traiter de la différence entre divers types d'interaction avec la police en fonction de leur portée et du degré d'intrusion de la police, de la différence entre cause

32 Accord d'East Haven, paragraphe 26.

33 Accord d'East Haven, paragraphe 33.

- probable, soupçon raisonnable et simple spéculation, ainsi qu'entre un consentement volontaire et un simple acquiescement à l'autorité policière ;
- d) fournir des orientations sur les faits et les circonstances qui doivent être pris en compte lors de l'initiation, de la conduite, de l'interruption ou de la prolongation d'un contrôle ou d'une détention à des fins d'enquête ;
 - e) fournir des orientations sur l'utilisation correcte et incorrecte des contrôles sous un faux prétexte ;
 - f) fournir des orientations sur le niveau d'intrusion admissible lors des fouilles, telles que les « fouilles corporelles » ou les « palpations de sécurité » ;
 - g) fournir des orientations sur les critères légaux applicables à la conduite des fouilles, avec ou sans mandat ;
 - h) fournir des orientations sur la nature et la portée des fouilles en fonction du niveau admissible d'intrusion dans la vie privée d'une personne, y compris en ce qui concerne les fouilles effectuées en vertu des dispositions relatives à la probation ou à la libération conditionnelle ;
 - i) préciser les procédures d'exécution des perquisitions, y compris la manipulation, l'enregistrement et la conservation des biens ou des éléments de preuve saisis ;
 - j) fournir des orientations sur la conduite d'une arrestation avec ou sans mandat d'arrêt ;
 - k) donner des indications sur la nature et la portée des fouilles effectuées à l'occasion d'une interpellation. »³⁴

Implication de la population

30. Au cours des enquêtes du ministère de la Justice menées sous l'administration Obama, l'accent a été mis sur la participation des personnes et groupes directement concernés, « et cette implication continue [a été] intégrée aux mesures visant à corriger les violations récurrentes constatées au cours des enquêtes ». ³⁵ Cette démarche reposait sur la reconnaissance du fait que « les raisons fondamentales pour lesquelles des violations répétées et systématiques se sont développées et ont pu persister tiennent à un manque de confiance entre certaines communautés et la police et à l'absence de surveillance de la part des communautés. Par conséquent, les remédiations en vue d'une réforme durable doivent tenir compte de cette méfiance et formuler des stratégies pour la surmonter ». ³⁶
31. En ce qui concerne les mesures correctives, le ministère de la Justice s'est rapproché des parties prenantes pour discuter des remédiations avant d'entamer les négociations sur les jugements convenus. ³⁷ Les jugements convenus pouvaient également comporter des mécanismes permanents visant à garantir que a) les individus jouent un rôle significatif dans la définition des politiques, et que b) le public a accès aux informations

34 Accord d'East Haven, paragraphe 78.

35 Smith 2016, page 339.

36 Smith 2016, page 340. Voir également les paragraphes 179 et 180 de l'Accord d'East Haven exigeant (entre autres) la mise en place de relations solides avec les communautés et une participation constructive de la collectivité en vue d'assurer la résolution collaborative des problèmes ainsi qu'un travail de police éthique et sans préjugés, et d'accroître la confiance du public envers l'EHPD. Ces exigences comprenaient l'obligation pour l'EHPD d'adopter dans toutes ses opérations de police les pratiques policières professionnelles de maintien de l'ordre axées sur la police de proximité et la résolution de problèmes, y compris des partenariats communautaires solides, des stratégies de coopération et la promotion de la confiance du public.

37 Smith 2016, page 342.

concernant les pratiques policières. Certains de ces mécanismes sont détaillés ci-dessous.

Collecte et communication exhaustives des données

32. Les exigences énoncées par les jugements convenus peuvent inclure l'obligation pour le service de police de rendre publics les documents suivants :
 - a) les rapports concernant la mise en œuvre du jugement convenu ;³⁸
 - b) les politiques et procédures en vigueur dans le service ;³⁹
 - c) d'autres données nécessaires pour « faciliter et garantir la transparence ainsi qu'un large accès du public aux informations liées à (...) la prise de décision et aux activités policières »⁴⁰
 - d) les rapports annuels concernant les plaintes individuelles ;⁴¹
 - e) des enquêtes annuelles menées auprès des communautés concernant leurs expériences et leurs perceptions du service de police et de la sécurité publique.⁴²
33. Dans l'accord d'East Haven, par exemple, il est indiqué que « l'EHPD doit (...) faire participer le public au processus de réforme en diffusant régulièrement des informations publiques ». Il s'agissait notamment de mettre à la disposition du public tous les audits et rapports de l'EHPD liés à la mise en œuvre de l'accord « par le biais d'un site Internet et sur place au poste de police, à l'hôtel de ville et dans d'autres lieux publics, en anglais et en espagnol, dans toute la mesure permise par la loi », ainsi que de collecter et de conserver « toutes les données et tous les dossiers nécessaires pour faciliter et garantir la transparence et un large accès du public aux informations relatives aux décisions et aux activités de l'EHPD, comme le permet la loi ». ⁴³

Programmes de sensibilisation et d'information du public

34. Parmi les exemples de tels programmes, on peut citer les réunions semestrielles au sein de chaque district, un projet de justice réparatrice mené à l'échelon local afin de remédier à la méfiance, ou encore les conseils consultatifs police-citoyens.⁴⁴

Accord de coopération

35. À Cincinnati, en sus d'un règlement à l'amiable, les représentants de la police ont conclu un accord de coopération avec la collectivité locale et des associations locales représentant des personnes affectées.⁴⁵ Cet accord exigeait la mise en œuvre d'une stratégie de maintien de l'ordre centrée sur les problèmes de la population et « donnait également aux représentants des communautés une voix active dans l'élaboration des politiques et de la formation, ainsi dans l'évaluation du succès. »⁴⁶

38 Jugement convenu modifié et reformulé du 2 octobre 2018 concernant le service de police de la Nouvelle-Orléans (ci-après « Jugement convenu de la Nouvelle-Orléans »), paragraphe 427, disponible à l'adresse : <https://www.nola.gov/getattachment/NOPD/NOPD-Consent-Decree/Consent-Decree.pdf/>

39 Jugement convenu de la Nouvelle-Orléans, paragraphe 428.

40 Jugement convenu de la Nouvelle-Orléans, paragraphe 429.

41 Jugement convenu de la Nouvelle-Orléans, paragraphe 426.

42 Jugement convenu de la Nouvelle-Orléans, paragraphes 230 à 233.

43 Accord d'East Haven, paragraphes 184 et 185.

44 Ces mesures ont été incluses dans le jugement convenu de la Nouvelle-Orléans (paragraphes 433 à 435, 439, 436 à 438). Il existait déjà un conseil consultatif police-communauté, mais le jugement convenu initial lui a conféré un rôle accru, afin de l'aider dans sa mission de fournir un retour d'information à la direction du service de police.

45 Dans l'affaire *Cincinnati Policing*, accord de coopération (*collaborative agreement*, ci-après « accord de coopération »), affaire n°C-1-99-317, disponible à l'adresse : <https://www.cincinnati-oh.gov/police/department-references/collaborative-agreement/collaborative-agreement1/>

46 Smith 2016, page 345, faisant référence aux pages 7 à 11 de l'accord de coopération sus-mentionné.

Organes de surveillance par le public

36. Les jugements convenus incluaient également des mesures relatives aux organes de surveillance par le public telles que :
- a) la création d'une commission communautaire sur la police, chargée d'examiner les rapports du contrôleur, de publier ses propres rapports d'évaluation de conformité et de prendre part à l'élaboration des politiques,⁴⁷ ou encore
 - b) la mise en place d'un organisme civil de surveillance de la police jouant un rôle dans les mesures disciplinaires à l'encontre des agents de police, et disposant du droit d'accéder aux dossiers, de rencontrer le personnel de police et de formuler des recommandations en matière de politique ; le chef de police est tenu de publier un rapport écrit expliquant, le cas échéant, pourquoi ces recommandations ne sont pas suivies.⁴⁸

Surveillance

37. Dans l'affaire *East Haven*, le tribunal a conservé sa compétence sur l'action judiciaire afin de veiller à ce que les exigences de l'accord soient correctement et rapidement mises en œuvre, et ce jusqu'à ce que la ville se soit pleinement et efficacement conformée à l'accord et ait maintenu cette conformité pendant au moins deux ans.⁴⁹

CONTENTIEUX CIVILS

Contexte juridique

38. La loi fédérale de 1871 sur les droits civils, numérotée 42 U.S.C., section 1983 (ci-après « section 1983 »), permet d'intenter une action contre le gouvernement dans les circonstances où une personne :

« sous couvert de toute loi, (...) de tout règlement (...) de tout État (...) soumet (...) un citoyen (...) à la privation de tout droit, privilège ou immunité garanti par la Constitution et les lois ».

Cette loi a été fréquemment invoquée dans des affaires de discriminations policières, notamment dans des cas où les tribunaux ont ordonné la mise en place d'un ensemble complet de réformes pour mettre fin aux pratiques discriminatoires de la police en matière de contrôles et de fouilles (contrôles avec palpation de sécurité, ou « *stop and frisk* »).

L'affaire dite « de New York »

39. L'affaire dite « de New York » (ci-après « affaire de New York ») est un exemple de recours contentieux collectif intenté par des personnes privées. Elle comprend en réalité trois actions distinctes, qui, toutes, contestaient la mise en œuvre, dans la ville de New York, des politiques dites de « *stop and frisk* » (contrôles avec palpation de sécurité) par le service de police de la ville de New York (*New York City Police Department*, ci-après « le NYPD »). Le contrôle avec palpation de sécurité (« *stop and frisk* ») est une tactique policière qui « permet aux agents d'arrêter et d'interroger brièvement une personne sur la base d'un soupçon raisonnable que cette personne commet ou est sur le

47 Voir Smith 2016, page 343 et *États-Unis d'Amérique contre la ville de Seattle*, accord de règlement et ordonnance [proposée] de règlement convenu, action civile n° 12-CV-1282, paragraphe 6, disponible à l'adresse : https://www.justice.gov/sites/default/files/crt/legacy/2012/07/31/spd_consentdecree_7-27-12.pdf

48 Voir Smith 2016, page 344 ainsi que les pages 82 à 87 de l'arrêt *États-Unis d'Amérique contre la ville d'Albuquerque* du 31 octobre 2014, historique et accord de règlement disponibles à l'adresse : <https://www.justice.gov/usao-nm/apd>

49 Accord d'East Haven, paragraphe 225.

point de commettre une infraction. Si l'agent croit raisonnablement que cette personne porte une arme dangereuse et qu'il craint pour sa sécurité, il peut fouiller le suspect à la recherche de ladite arme. »⁵⁰

40. Ces trois affaires sont connues sous les noms de « *Floyd* », « *Ligon* » et « *Davis* ». Comme indiqué dans un jugement rendu dans l'affaire *Davis* :

« Un bref historique s'impose. Dans l'affaire *Daniels contre la ville de New York*, les poursuites ont été engagées en 1999. Cette affaire a abouti à l'entrée en vigueur d'un règlement à l'amiable, par lequel la ville a accepté de se tenir à une politique écrite de lutte contre le profilage racial conforme aux Constitutions des États-Unis et de l'État de New York, d'assurer le suivi des agents qui procèdent à des contrôles et à des fouilles, et de fournir les résultats de ces évaluations aux avocats des plaignants. Le tribunal a maintenu sa compétence pour une période de quatre ans afin de veiller à la mise en œuvre effective de ce règlement à l'amiable. Vers la fin de cette période, les plaignants de l'affaire *Daniels* ont allégué que la ville ne respectait pas le règlement à l'amiable. Leur plainte pouvait soit être examinée dans le cadre d'une procédure d'outrage au tribunal ou soit prendre la forme d'une nouvelle procédure connexe contestant le respect par la ville de l'ordonnance du tribunal dans l'affaire *Daniels*. C'est cette seconde voie qui a été choisie : dans l'affaire *Floyd*, la plainte a été déposée en 2008 ; dans l'affaire *Davis*, la plainte a été déposée deux ans plus tard, en 2010, et elle l'a été deux ans plus tard encore, en 2012, dans l'affaire *Ligon*. Ces trois affaires mettaient en cause la mise en œuvre inconstitutionnelle, selon les plaignants, par la ville des politiques de contrôle et de fouille du service de police de la ville de New York. Les affaires *Floyd* et *Ligon* ont été résolues, respectivement, à l'issue d'un procès et d'une audience d'injonction préliminaire, au cours desquels certaines mesures correctives ont été ordonnées. Ces mesures correctives sont désormais connues sous le nom de « processus conjoint de remédiation ». La ville a initialement fait appel de ces décisions et demandé la réassignation des affaires à un nouveau juge. Tandis que ces appels étaient en attente, la Cour d'appel a en effet ordonné que les affaires soient transférées à un nouveau juge. Bien que la Cour d'appel ait mis en doute la recevabilité du lien qui avait été établi, à tort selon elle, entre ces affaires et l'affaire *Daniels*, elle a néanmoins réassigné les deux affaires de manière groupée. Au moment de la prise de fonctions de la nouvelle administration municipale [de Blasio] en janvier 2014, la ville a annoncé son intention de renoncer à ses recours en appel. Lorsque le retrait des recours a été finalisé, le processus conjoint de remédiation a pu débiter. »⁵¹

L'affaire Floyd

41. Pour résumer, l'affaire *Floyd* est un recours collectif intenté par des plaignants non anonymes, d'appartenance ethnique noire et hispanique, qui avaient fait l'objet de contrôles par le NYPD lors d'incidents séparés. Les plaignants faisaient valoir que le recours par le NYPD à la procédure de contrôle avec palpation (« *stop and frisk* ») était inconstitutionnel non seulement au cours de ces incidents mais aussi de façon plus large, le NYPD s'appuyant systématiquement, dans ses pratiques, sur la race ou l'origine nationale plutôt que sur un soupçon raisonnable pour décider du contrôle et de la fouille de personnes.⁵² Les plaignants se sont appuyés sur :

50 Voir ACLU New Jersey, « Stop-and-frisk: the Facts », disponible à l'adresse : <https://www.aclu-nj.org/theissues/policepractices/newark-stop-and-frisk-data/stop-and-frisk-facts> et *Terry contre Ohio*, décision du 10 juin 1968, 392 U.S. 1.

51 *Davis contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 28 avril 2015, 10 Civ. 0699 (SAS), disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-NY-0013-0017.pdf>

52 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 31 août 2011, 813 F.Supp.2d 417, page 423.

- a) d'une part, le Quatrième amendement,
 - b) d'autre part, le Quatorzième amendement, (qui énonce le droit à une protection identique au regard des lois, connu sous le nom de « clause de protection égale »).⁵³
42. Les poursuites ont été engagées contre la ville de New York et d'autres défendeurs, sur la base (entre autres) de la section 1983.⁵⁴
43. Le 12 août 2013, le tribunal de district américain (*Southern District of New York*) a jugé la ville responsable d'infractions aux droits susmentionnés en raison :
- a) d'un désintéret délibéré aux contrôles, palpations et fouilles inconstitutionnels,⁵⁵
 - b) du fait que les pratiques étaient si tenaces et répandues qu'elles avaient pratiquement force de loi,⁵⁶
 - c) d'une politique de profilage racial indirect se traduisant par des contrôles visant de manière disproportionnée et discriminatoire des Noirs et des Hispaniques,⁵⁷ et enfin
 - d) d'un désintéret délibéré à l'égard de ladite politique.⁵⁸
44. Dans l'affaire *Floyd*, une injonction permanente a été accordée, ainsi que les mesures correctives structurelles suivantes :
- « Réformes immédiates »
45. La Cour a estimé que « mettre fin aux violations constitutionnelles inhérentes à l'utilisation actuelle des contrôles et des fouilles par la police de New York nécessitera de réformer un certain nombre de politiques et de pratiques de la police de New York », et que ces réformes seraient élaborées en deux phases.⁵⁹
46. Le tribunal a nommé la première phase « réformes immédiates », étant un ensemble initial de réformes devant être élaborées, en consultation avec les parties, par un contrôleur désigné par le tribunal, et touchant aux politiques, à la formation, à la supervision, à la surveillance et aux sanctions disciplinaires de la police de New York en matière de contrôles et fouilles.⁶⁰ Le tribunal a ordonné que ces réformes soient élaborées et lui soient soumises dès que possible, et qu'elles soient mises en œuvre aussitôt qu'elles auront été approuvées.⁶¹
47. Le juge a précisé que les réformes immédiates devaient couvrir les points suivants :

53 Voir *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 31 août 2011, 813 F.Supp.2d 417, page 423.

54 Voir *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 31 août 2011, 813 F. Supp.2d417, page 421.

55 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 540, page 658.

56 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 540, pages 659 et 660.

57 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F. Supp. 2d 540, pages 660 à 664.

58 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F. Supp. 2d 540, pages 665 à 667.

59 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 678.

60 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 678.

61 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 678.

- a) Révision des politiques et du matériel de formation relatifs aux contrôles, palpations de sécurité et fouilles, ainsi qu'au profilage racial⁶²

Il s'agit, en particulier, de garantir le respect des normes constitutionnelles ainsi que de la législation de l'Etat de New York, y compris en ce qui concerne l'exigence d'une suspicion individualisée et raisonnable que la personne contrôlée a commis, est en train de commettre ou est sur le point de commettre une infraction.⁶³

- b) Modification de la documentation relative aux contrôles et aux fouilles.⁶⁴

Plus précisément, un formulaire de contrôle et de fouille révisé doit être élaboré afin d'inclure : une section narrative, une explication séparée de la raison pour laquelle une palpation ou une fouille a été effectuée, des améliorations de la section du formulaire réservée aux cases à cocher, et éventuellement un volet détachable comportant le motif du contrôle, le numéro d'insigne de l'agent effectuant le contrôle, et la procédure à suivre pour déposer une plainte.⁶⁵

En outre, le juge a ordonné que les réformes immédiates comprennent une formation à l'utilisation du nouveau formulaire, ainsi qu'une formation, une supervision et une surveillance continue visant à remédier au fait que les agents n'enregistrent pas les contrôles dans leur journal d'activités ou ne fournissent pas suffisamment de détails pour permettre à un superviseur d'examiner utilement la constitutionnalité du contrôle.⁶⁶

- c) Supervision, surveillance continue et mesures disciplinaires

Bien que la supervision, la surveillance continue et les mesures disciplinaires aient été incluses, compte tenu de la complexité des questions soulevées, dans le processus conjoint de remédiation (voir ci-dessous), le juge a néanmoins encouragé le contrôleur, dans la mesure où il pouvait travailler avec les parties à l'élaboration de réformes susceptibles d'être mises en œuvre immédiatement, à inclure celles-ci dans les réformes immédiates proposées. Le juge a par exemple précisé que le chef du service de police devait commencer sans attendre à assurer le suivi des plaintes relatives au profilage racial reçues par son bureau et à mener l'enquête sur celles-ci.⁶⁷

- d) Notification à chaque agent de police

Le tribunal a décidé que, dès que possible, une note doit être transmise à chaque agent de police a) expliquant (entre autres) l'issue du contentieux, la nécessité des réformes, les normes juridiques de base s'appliquant aux contrôles et aux fouilles,

62 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 679 à 681.

63 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 679. Le 7 août 2015, le contrôleur a soumis au tribunal, pour approbation par le juge, de nouvelles propositions de politiques relatives au profilage racial et aux interactions sur la voie publique. Ces propositions ont été négociées avec toutes les parties à l'affaire et, une fois approuvées, ont pris force obligatoire pour le NYPD. Les soumissions ont été approuvées le 23 août 2015. Voir Centre pour les droits constitutionnels, « *Floyd, et al. v. City of New York, et al.* », rubrique cliquable concernant le 24 août 2015, disponible à l'adresse : <https://ccrjustice.org/ourcases/current-cases/floyd-et-al>

64 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 680.

65 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 681 et 682. Le 23 mars 2016, le contrôleur a soumis au tribunal, pour approbation, un nouveau formulaire de contrôle du NYPD. Voir Center for Constitutional Rights, « *Floyd, et al. v. City of New York, et al.* »

66 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 681 à 683.

67 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 683 et 684.

ainsi que l'interdiction légale du profilage racial et b) exigeant un respect immédiat par tout le personnel du NYPD.⁶⁸

Caméras-piétons

48. La mise en place d'un programme pilote de caméras piétons, d'une durée d'un an, a été ordonnée dans les commissariats où le nombre de contrôles était le plus élevé, le juge ayant déclaré que « [s]i les difficultés logistiques liées à l'utilisation de caméras-piétons seront certes plus grandes dans une force de police plus importante, les possibilités d'empêcher ainsi des violations des droits constitutionnels en seront elles aussi d'autant plus grandes ».⁶⁹
49. En particulier, le juge a déclaré que les enregistrements vidéo contribueraient à fournir un compte rendu contemporain et objectif des contrôles et des fouilles, encourageraient des interactions légales et respectueuses de part et d'autre, et seraient de nature à réduire en partie la méfiance entre la police et les communautés concernées.⁷⁰

« Processus conjoint de remédiation »

50. La tribunal a ordonné à toutes les parties de prendre part à un « processus conjoint de remédiation » afin d'élaborer des propositions de mesures correctives (ci-après dénommées « réformes du processus conjoint ») en complément des réformes immédiates.⁷¹
51. Le processus conjoint de remédiation est supervisé par un facilitateur, qui a consulté sur une période de plusieurs années les parties ainsi que d'autres parties prenantes avant de faire rapport au tribunal le 15 mai 2018.⁷² Le facilitateur est un ancien juge, nommé par le juge supervisant l'affaire de New York.⁷³
52. Les recommandations du facilitateur sont axées sur davantage de respect, une plus grande transparence et une plus grande redevabilité.⁷⁴ Il recommande, par exemple, que « le tribunal ordonne au NYPD de préparer et de publier (sans divulguer d'informations permettant l'identification des personnes) un rapport mensuel faisant état des manquements constatés en ce qui concerne les contrôles illégaux et les arrestations pour

68 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 683.

69 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 681 à 686.

70 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 681 à 685.

71 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 687. Le juge a noté que les réformes du processus conjoint ne doivent pas être plus vastes que nécessaire pour mettre le recours aux contrôles et aux fouilles par le NYPD en conformité avec le Quatrième et Quatorzième amendements.

72 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 686 à 688. Hon. Ariel E. Belen (Ret.), facilitateur, « *New York City Joint Remedial Process on NYPD's Stop, Question and Frisk, and Trespass Enforcement Policies, Final Report and Recommendations* » (ci-après « Rapport du processus conjoint de remédiation »), 15 mai 2018, disponible à l'adresse : <https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2018/05/Dkt%20593%20-%20JRP%20Final%20Report%205-15-18%20ECF.pdf>

73 Rapport du processus conjoint de remédiation, page 11.

74 Le rapport compte plus de 300 pages et regroupe les recommandations dans des sous-sections relatives aux structures de retour d'information, aux rapports disciplinaires mensuels, aux caméras corporelles, à l'enregistrement des interactions avec la police qui n'entrent pas dans le cadre du « *stop and frisk* » (contrôle et fouille), à l'accès aux rapports relatifs aux contrôles, à la participation communautaire, aux campagnes d'éducation publique, aux enquêtes communautaires, aux informateurs parmi la jeunesse, à la formation en matière de santé mentale et de handicap, à la formation aux enjeux LGBTQ, à l'application de la loi sur les intrusions et aux formations prenant en compte les traumatismes. Le rapport détaille également de nombreux aspects à prendre en compte dans le définition des politiques.

intrusion, ainsi que des mesures disciplinaires qui en résultent. »⁷⁵ Il a également été recommandé que le NYPD renforce la transparence autour des processus disciplinaires au sein de la police, tout en veillant à ce que ces processus soient équitables, et qu'il lui soit ordonné d'élaborer et de rendre publiques des normes disciplinaires graduelles à mettre en œuvre dans les cas de contrôles ou d'arrestations pour intrusion inconstitutionnels, y compris en ce qui concerne les allégations de profilage racial.⁷⁶

L'affaire Ligon

53. Il s'agissait d'un recours collectif intenté par des habitants de la ville de New York qui soutenaient que la police de New York avait pour pratique courante de procéder à des contrôles illégaux pour suspicion d'intrusion dans des immeubles du Bronx affiliés à un programme nommé « *Trespass Affidavit Program* » (ci-après « TAP »). Ce programme permet « aux agents de police de patrouiller à l'intérieur et aux alentours de milliers d'immeubles résidentiels privés dans toute la ville de New York ».⁷⁷
54. Les plaignants faisaient valoir que les contrôles de la police de New York visant de potentielles intrusions dans les immeubles affiliés au TAP étaient souvent effectués en l'absence de soupçon raisonnable et par conséquent en violation du Quatrième amendement.⁷⁸ La plainte indiquait que les habitants des immeubles affiliés au TAP étaient de manière disproportionnée noirs et latinos, et que les pratiques de la police de New York entraînaient de ce fait des disparités significatives quant à leurs répercussions.⁷⁹
55. Une injonction préliminaire a été accordée sur la base que les plaignants avaient clairement démontré une probabilité de succès au fond et qu'ils étaient « susceptibles de subir un préjudice irréparable en l'absence de mesure préliminaire ».⁸⁰
56. Dans l'affaire *Ligon*, les mesures correctives immédiates ordonnées par la Cour comprenaient une révision des politiques, notamment l'adoption d'une directive écrite officielle précisant les circonstances restreintes dans lesquelles il est légalement permis de contrôler une personne à l'extérieur d'un immeuble affilié au TAP en cas de suspicion d'intrusion, ainsi que l'envoi à tous les agents de police d'une note expliquant ces révisions.⁸¹ En ce qui concerne la supervision, la ville « a reçu l'ordre d'élaborer des procédures pour veiller à ce que les [formulaire] UF-250 soient dûment remplis lors de chaque contrôle pour intrusion à l'extérieur d'un immeuble affilié au TAP dans le Bronx », et d'élaborer et de mettre en œuvre un système de contrôle de la constitutionnalité des contrôles effectués à l'extérieur des immeubles affiliés au TAP dans le Bronx.⁸² Il lui a également été ordonné de réviser ses outils et programmes de formation.⁸³

L'affaire Davis

57. Il s'agissait d'un recours collectif fondé sur le fait que la police de New York avait procédé à des contrôles, des fouilles et des interpellations illégaux pour faire respecter

75 Rapport du processus conjoint de remédiation, pages 222 à 223.

76 Rapport du processus conjoint de remédiation, pages 223 à 225.

77 *Ligon contre la ville de New York*, avis du 14 février 2013, 925 F. Supp. 2d 478, pages 484 et 485.

78 *Ligon contre la ville de New York*, avis du 14 février 2013, 925 F. Supp. 2d 478, page 485.

79 *Ligon contre la ville de New York*, plainte du 28 mars 2012, pages 43 à 46, disponible à l'adresse : https://www.nyclu.org/sites/default/files/releases/Clean_Halls_complaint_3.28.12.PDF

80 *Ligon contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 14 février 2013, 925 F.Supp.2d 478, page 539.

81 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 33 et 34.

82 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 35 et 36.

83 *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 36.

l'interdiction de pénétrer sans autorisation dans les immeubles gérés par la *New York City Housing Authority* (NYCHA). Les plaignants faisaient valoir l'existence de violations continues (entre autres) des Quatrième et Quatorzième amendements à la Constitution.⁸⁴ En particulier, il était allégué que les patrouilles et les pratiques en matière de contrôle étaient entièrement tournées vers les communautés de couleur.⁸⁵

58. Dans l'affaire *Davis*, les parties ont convenu d'une révision du guide de patrouille du NYPD, de certains documents de formation, de la fiche de renseignements relative aux délits d'intrusion (*Trespass Crime Fact Sheet*), un formulaire du NYPD à remplir par les agents avant de procéder à une interpellation pour entrée non autorisée, ainsi que du règlement intérieur de la NYCHA. Les parties ont également trouvé un terrain d'entente concernant la participation au processus de surveillance ordonné par le tribunal dans l'affaire *Floyd* et l'extension de celui-ci à d'autres changements à apporter aux procédures du NYPD relatives aux intrusions dans les résidences de la NYCHA, notamment des changements touchant à la formation, à la supervision, à la surveillance et aux mesures disciplinaires à l'encontre des agents.⁸⁶
59. L'affaire a ainsi été réglée et, ayant estimé que ce règlement était équitable, raisonnable et adéquat, le tribunal a accepté de la transférer au même juge qui était en charge des affaires *Floyd* et *Ligon*, en faisant observer que les réparations ordonnées bénéficieraient aux plaignants dans les trois affaires, et que les trois affaires connexes faisaient partie d'un seul et même processus de remédiation.⁸⁷

Implication des personnes et groupe directement concernés

60. Dans les contentieux civils, les avocats des plaignants et les juges se sont inspirés de l'approche du ministère de la Justice et ont intégré la participation de la collectivité comme un élément central de la remédiation, reconnaissant ainsi la nécessité d'une implication directe des communautés directement touchées par les politiques ou les pratiques discriminatoires dans les débats portant sur la manière de réformer ces politiques ou ces pratiques.⁸⁸

84 *Davis contre la ville de New York*, plainte du 28 janvier 2010, paragraphe 182, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-NY-0013-0002.pdf>

85 *Davis contre la ville de New York*, plainte du 28 janvier 2010, paragraphe 7.

86 *Davis contre la ville de New York*, stipulation de règlement et ordonnance du 4 février 2015, 10 Civ. 0699 (SAS), disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-NY-0013-0015.pdf>

87 *Davis contre la ville de New York*, mémorandum d'opinion et ordonnance du 28 avril 2015, 10 Civ. 0699 (SAS), pages 3 et 4. Le 1er août 2019, les parties dans l'affaire *Davis* ont déposé une proposition de stipulation et d'ordonnance visant à incorporer les termes de l'ordonnance corrective des affaires *Floyd/Ligon* (concernant les fonctions du contrôleur et le processus conjoint de remédiation) au règlement de l'affaire *Davis*, dans le but de rendre la stipulation de règlement et l'ordonnance applicables en ce qui concerne la réforme des pratiques de la police de New York relatives à l'application de la loi sur les intrusions non autorisées à l'intérieur ou aux alentours des résidences de la NYCHA, y compris pour ce qui touche à la formation, à la supervision, à la surveillance et aux mesures disciplinaires à l'encontre des agents. Cette proposition est disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-NY-0013-0018.pdf>

88 Voir *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 686, où le juge relève l'importance de la participation communautaire dans les jugements convenus, les ententes à l'amiable et dans l'accord de coopération historique en tant que modèle de réussite pour d'autres réformes de la police, et conclut que « la participation de la communauté est peut-être dans le cas présent une composante encore plus vitale d'une remédiation durable. En effet, les communautés les plus touchées par le recours de la police de New York aux contrôles et aux fouilles ont une perspective singulière qui se révèle très pertinente à l'élaboration de réformes efficaces. Aucune expertise juridique ou policière ne peut remplacer la compréhension qu'a une communauté des conséquences pratiques probables des réformes en termes de liberté et de sécurité. »

61. Dans l'affaire de New York, le juge a exigé du facilitateur qu'il conduise un processus sérieux de participation des personnes et groupes directement concernés lors de l'élaboration des mesures correctives conjointes supplémentaires, plaçant les personnes les plus touchées par l'utilisation par le NYPD de l'interpellation et de la fouille « au centre du processus conjoint ».⁸⁹
62. Le juge a précisé que le processus de collaboration de Cincinnati, ainsi que les jugements convenus et lettres d'intention ultérieurs du ministère de la Justice, pouvaient servir de modèles ; il a ordonné au facilitateur de convoquer des assemblées publiques ouvertes dans les quartiers concernés et d'assurer la liaison avec (entre autres) les membres des communautés au sein desquelles les contrôles sont les plus fréquents, les représentants d'organisations religieuses, d'associations de défense et de terrain, ainsi que les organisations de la société civile qui ont soumis des mémoires au tribunal, notamment *Communities United for Police Reform* et le groupe noir, latino et asiatique (*Black, Latino and Asian Caucus*) du conseil municipal de New York.⁹⁰

Supervision, objectifs mesurables et données

Contrôleur

63. Comme c'est le cas pour de nombreux jugements convenus et autres ordonnances, les jugements rendus dans l'affaire de New York établissent le cadre général de la réforme, à charge pour un contrôleur nommé par le tribunal et pour les parties d'en régler ensuite les détails par le biais de négociations.⁹¹
64. En particulier, conformément à une recommandation du ministère de la Justice faisant suite à « des décennies de tentatives de réforme de la police à travers le pays », le tribunal a nommé, à titre de mesure corrective dans l'affaire *Floyd*, un contrôleur indépendant (un associé d'un cabinet d'avocats) chargé de superviser le processus de réforme.⁹² Le juge a relevé qu'il serait malcommode pour le tribunal de s'engager dans une supervision directe des réformes et que la nomination d'un contrôleur servirait les intérêts de toutes les parties prenantes.⁹³
65. Le rôle du contrôleur est axé sur le respect par la Ville des réformes concernant le recours par la police de New York aux contrôles et aux fouilles, et fonctionne en étroite coordination avec le tribunal, qui demeure compétent pour émettre des ordonnances afin de remédier si nécessaire à des violations de principes constitutionnels.⁹⁴
66. Plus précisément, le juge a spécifié que le rôle et les fonctions du contrôleur comprendraient les éléments suivants :

⁸⁹ *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 687.

⁹⁰ *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 687 et 688.

⁹¹ Voir, par exemple, *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 677, faisant référence au rôle et aux fonctions du contrôleur, y compris la responsabilité initiale d'élaborer, sur la base de la consultation avec les parties, un ensemble de réformes des politiques, de la formation, de la supervision, de la surveillance continue et des mesures disciplinaires au sein du NYPD en matière de contrôles et de fouilles, ainsi que celle, une fois achevé le processus conjoint de remédiation, de travailler avec le facilitateur et les parties à l'élaboration de toute autre réforme nécessaire.

⁹² *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 676.

⁹³ *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 676.

⁹⁴ *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, page 677.

- a) informer la Ville des étapes qu'elle doit franchir pour démontrer sa mise en conformité et mettre un terme au processus de surveillance,
- b) mener régulièrement des examens de conformité et de progrès pour évaluer dans quelle mesure le NYPD a mis en œuvre les réformes immédiates et les réformes du processus conjoint et s'y est conformé,
- c) publier tous les six mois des rapports publics détaillant la conformité du NYPD avec les réformes immédiates et les réformes du processus conjoint, et déposer ces rapports auprès du tribunal,
- d) travailler avec les parties à l'élimination de tout obstacle à la mise en conformité, et enfin
- e) demander au tribunal de modifier les réformes immédiates et les réformes du processus conjoints, si les faits montrent que de telles modifications sont justifiées,⁹⁵

les fonctions du contrôleur prenant fin lorsque la ville s'est conformée aux réformes immédiates et aux réformes du processus conjoint.⁹⁶

Données

67. La collecte et le partage des données permettent de mesurer les disparités raciales et d'évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Dans l'affaire *Ligon*, par exemple, le NYPD a été tenu de conserver tous les documents faisant état de sa conformité ou de sa non-conformité avec l'ensemble des mesures correctives, y compris les plaintes et les dossiers de sanctions disciplinaires, et de divulguer aux avocats du groupe de plaignants ainsi qu'au contrôleur toute information jugée utile par ce dernier.⁹⁷ Les données collectées par le NYPD dans le cadre de l'accord comprennent des formulaires de contrôle incluant des renseignements démographiques sur la personne contrôlée, tels que l'appartenance raciale, le sexe et l'âge.⁹⁸

Tribunal

68. Dans l'affaire *Floyd*, par exemple, le tribunal a conservé sa compétence pendant tout le mandat du contrôleur ainsi que, par la suite, durant une période de deux ans après la fin de ce mandat, afin de déterminer si la ville de New York a maintenu durant cette période une « conformité substantielle ».⁹⁹

Wilkins contre la police de l'État du Maryland

69. L'affaire *Wilkins contre la police de l'État du Maryland* (ci-après « *Wilkins* ») était également un recours collectif intenté en vertu (entre autres) de la section 1983.¹⁰⁰ Les plaignants alléguaient que la police de l'État du Maryland (*Maryland State Police*, ci-après « la MSP ») avait violé leurs droits constitutionnels en contrôlant leurs véhicules,

⁹⁵ *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 677 et 678.

⁹⁶ *Floyd contre la ville de New York*, avis et ordonnance du 12 août 2013, 959 F.Supp.2d 668, pages 677 et 678.

⁹⁷ *Ligon contre la ville de New York*, stipulation de règlement et ordonnance du 19 juillet 2017, 12 Civ. 2274 (AT), section M, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-NY-0014-0024.pdf>

⁹⁸ *Ligon contre la ville de New York*, stipulation de règlement et ordonnance du 19 juillet 2017, 12 Civ. 2274 (AT), Section E 1(h).

⁹⁹ Voir *Floyd contre la ville de New York*, avis du 31 octobre 2014, 770 F.3d 1051, page 1056.

¹⁰⁰ *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, plainte du 12 février 1993, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-MD-0003-0007.pdf>

en les arrêtant et en les fouillant sur la base d'un profil racial utilisé dans le cadre de la lutte antidrogue.¹⁰¹

70. En 1995, les parties sont parvenues à un accord de règlement à l'amiable.¹⁰² En 1996, les plaignants ont déposé une requête visant à faire appliquer l'accord de règlement à l'amiable, en alléguant que les données relatives aux contrôles routiers fournies par la MSP montraient la persistance des tendances et des pratiques de discrimination raciale de la MSP dans le cadre de ses actions de lutte antidrogue.¹⁰³ Estimant que les plaignants avaient démontré de manière raisonnable que la MSP ne respectait pas l'accord, le tribunal de district a ordonné la prorogation de sa compétence sur l'accord de règlement à l'amiable.¹⁰⁴
71. En 1998, l'affaire a été regroupée avec l'affaire connexe *Conférence des sections de l'État du Maryland de la NAACP contre la police de l'État du Maryland* (« *Maryland State Conf. of NAACP Branches v. Maryland Dept of State Police* »).¹⁰⁵ Il s'agissait d'une action collective en vertu de la section 1983 alléguant le profilage racial d'automobilistes issus des minorités sur l'autoroute fédérale 95 (*Interstate 95*) dans le Maryland.¹⁰⁶
72. En 2003, les parties se sont accordées sur un jugement convenu, qui a officiellement résolu toutes les questions litigieuses dans les deux affaires, et dont les termes se sont substitués à ceux de l'accord de règlement à l'amiable précédemment conclu.¹⁰⁷
73. Dans l'affaire *Wilkins*, les mesures correctives structurelles prévues dans les deux accords/jugements convenus comprenaient :
 - une politique de non-discrimination en matière de profilage des passeurs de drogue fondé sur l'appartenance raciale,¹⁰⁸
 - une formation autour de cette nouvelle politique,¹⁰⁹
 - l'enregistrement informatique de tous les contrôles de véhicules au cours desquels des chiens détecteurs de drogue ont été utilisés,¹¹⁰

101 *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, plainte du 12 février 1993, voir les paragraphes 1 et 44.

102 *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, accord de règlement du 6 janvier 1995, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-MD-0003-0002.pdf>

103 University of Michigan Law School, Civil Rights Litigation Clearinghouse, fiche sur l'affaire *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/detail.php?id=1044>

104 *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, ordonnance du 22 avril 1997, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-MD-0003-0009.pdf>

105 University of Michigan Law School, Civil Rights Litigation Clearinghouse, fiche sur l'affaire *Wilkins contre la police d'État du Maryland*.

106 *Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, mémorandum du 30 septembre 1999, 72F. Supp. 2d 560, voir pages 563 et 564.

107 *Wilkins contre la police d'État du Maryland* et *Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, jugement convenu du 22 avril 2003, disponible à l'adresse : <https://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PN-MD-0003-0012.pdf>

108 *Wilkins v Maryland State Police*, accord de règlement à l'amiable du 6 janvier 1995, paragraphe 6.

109 *Wilkins v Maryland State Police*, accord de règlement à l'amiable du 6 janvier 1995, paragraphe 7 (avec des documents de formation devant être remis aux avocats des plaignants avant le début des séminaires).

110 *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, accord de règlement à l'amiable du 6 janvier 1995, paragraphe 9.

- la communication des données relatives aux contrôles de véhicules au tribunal et aux plaignants,¹¹¹
- l'enregistrement audio-visuel des contrôles,¹¹²
- l'adoption de procédures de traitement des plaintes ou la révision des procédures existantes,¹¹³
- la conservation de statistiques concernant les plaintes,¹¹⁴
- la mise en place d'un comité consultatif police-citoyens afin de promouvoir la compréhension mutuelle entre les forces de police et la collectivité,¹¹⁵ et enfin
- l'utilisation de formulaires de consentement pour les fouilles de véhicules.¹¹⁶

II. L'EXAMEN INDEPENDANT MENE PAR LE JUGE TULLOCH

Contexte

74. Le 7 juin 2017, le juge Tulloch a été nommé par le gouvernement de l'Ontario pour réaliser un examen indépendant du Règlement 58/16 (Règlement de l'Ontario 58/16, ci-après « le Règlement ») et de sa mise en œuvre. Le Règlement, mis en place en 2016, décrit les règles s'appliquant en Ontario à la collecte par la police de renseignements d'identification dans certaines circonstances, une pratique communément appelée « contrôles de routine » (parfois également connue sous le nom de « fichage » ou en anglais « *carding* »).
75. En particulier, le juge Tulloch était chargé d'examiner si le Règlement reflétait l'objectif du gouvernement canadien de veiller à ce que les relations entre la police et le public soient cohérentes, exemptes de préjugés et menées d'une manière qui favorise la confiance du public et protège les droits de la personne.
76. Le Règlement s'applique aux tentatives de collecte par des agents de police de renseignements permettant d'identifier des personnes si cette tentative est faite dans le but :
- d'enquêter sur des infractions qui ont été ou pourraient être commises,
 - d'enquêter sur des activités suspectes afin de détecter des infractions, ou bien
 - de recueillir des informations à des fins de renseignement.
77. Le juge Tulloch a publié son rapport en 2018 et la liste complète des recommandations se trouve à l'annexe A du rapport.¹¹⁷

111 *Wilkins contre la police d'État du Maryland*, accord de règlement à l'amiable du 6 janvier 1995, paragraphe 9.

112 *Wilkins contre la police d'État du Maryland et Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, jugement convenu du 22 avril 2003, pages 5 et 6.

113 *Wilkins contre la police d'État du Maryland et Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, jugement convenu du 22 avril 2003, pages 6 et 7.

114 *Wilkins contre la police d'État du Maryland et Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, jugement convenu du 22 avril 2003, page 6.

115 *Wilkins contre la police d'État du Maryland et Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, jugement convenu du 22 avril 2003, section 6.

116 *Wilkins contre la police d'État du Maryland et Conférence des sections de la NAACP de l'État du Maryland contre la police d'État du Maryland*, jugement convenu du 22 avril 2003, section 8.

117 L'honorable Michael H. Tulloch, « Rapport de l'examen indépendant des contrôles de routine », 2018, disponible en français à l'adresse :

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUME

78. Cette section du présent document met en évidence certaines des recommandations essentielles qui peuvent se révéler utiles pour le Conseil d'État.

Motifs de contrôle

79. Le rapport du juge Tulloch recommande que le Règlement soit modifié de telle manière qu'il y soit énoncé expressément (entre autres) :
- a) qu'aucun agent de police ne devrait effectuer de contrôles arbitraires ou aléatoires dans le but de recueillir des renseignements d'identification (recommandation 5.1),
 - b) que les contrôles ne devraient pas être effectués si un élément du motif de ces contrôles constitue un motif illicite de discrimination, ou est lié à la situation socioéconomique du particulier (recommandation 6.1), et enfin que
 - c) que les agents devraient recevoir une formation et être informés sur l'obligation d'avoir des motifs pour amorcer une demande et une collecte de renseignements (recommandation 6.3).

Interaction lors d'un contrôle

80. La recommandation 5.11 stipule que le Règlement devrait préciser qu'une interaction réglementée ne devrait pas prendre plus de temps que nécessaire pour atteindre le but poursuivi, et que l'agent de police ne devrait pas prolonger celle-ci dans l'espoir d'acquiescer un soupçon raisonnable pour détenir la personne.
81. Les demandes de renseignements devraient être effectuées avec professionnalisme et civilité, dans le respect des personnes et d'une manière qui suscite la confiance dans la police et dans les interactions entre la police et le public (recommandation 7.1).
82. La recommandation 7.3 dispose que les agents devraient être formés pour être en mesure d'informer les personnes de leurs droits (mentionnés ci-dessous) sur un ton et d'une manière qui n'insinue pas que les renseignements demandés sont obligatoires.

Fourniture de renseignements et consentement à la collecte de données

83. La recommandation 7.2 stipule que les particuliers devraient être informés par les agents de police de ce qui suit :
- (a) le motif de la demande de renseignements identificatoires ;
 - (b) si des renseignements identificatoires sont fournis, ils pourraient être consignés et stockés dans le système de gestion des dossiers de la police pour documenter cette interaction ;
 - (c) la participation est volontaire ; et
 - (d) si la personne choisit de fournir des renseignements identificatoires, certains renseignements pouvant être demandés, comme sa religion, sont demandés de par la loi pour contribuer à éliminer le racisme systémique.

Récépissés de contrôle

84. Selon la recommandation 7.7, les récépissés de contrôle ne devraient comporter que :
- le nom et le numéro matricule ou le numéro d'identification de l'agent de police
 - la date, l'heure et le lieu de l'interaction réglementée,
- et comprendre une zone où l'agent indiquera la raison de l'interaction réglementée.

[NTS/DOC_ONT_RISCR_FR_20210113.PDF](#), et en anglais à l'adresse : <https://opcc.bc.ca/wp-content/uploads/2019/06/StreetChecks.pdf>

85. Le récépissé remis à la personne devrait être une copie carbone numérotée ou une copie identique à celle que l'agent de police conserve (recommandation 7.8).

Formulaires de contrôle et consignation des contrôles

86. La recommandation 7.9 définit les renseignements que l'agent de police devrait consigner :
- a) le motif précis du contrôle ou de la tentative d'obtenir des renseignements identificatoires ;
 - b) le cas échéant, le refus de la personne de fournir des renseignements identificatoires ;
 - c) tout profil de suspect ou rapport de services de renseignements pertinent étayant la demande de renseignements ;
 - d) l'heure, la date et la durée du contrôle ;
 - e) le lieu du contrôle ;
 - f) le nom et la religion de la personne contrôlée, si ces renseignements sont fournis volontairement ;
 - g) le groupe d'âge, le sexe, la race et l'origine ethnique de la personne contrôlée, tels qu'ils sont perçus par l'agent de police. Si la personne contrôlée fournit volontairement ces renseignements, une indication à cet effet devrait également être consignée ;
 - h) une indication selon laquelle il a été demandé à la personne de fournir un document confirmant son identité et, le cas échéant, le motif de cette demande ;
 - i) une indication selon laquelle une fouille sommaire ou une fouille complète a été effectuée et, le cas échéant, le motif de celle-ci, ainsi qu'une indication selon laquelle la personne a consenti ou non à la fouille ;
 - j) une indication selon laquelle la force a été exercée ou non et, le cas échéant, le motif du recours à la force ;
 - k) une indication selon laquelle la personne a été blessée ou des biens ont été endommagés ou confisqués à la suite de l'interaction réglementée et, le cas échéant, la cause de la blessure ou des dommages ;
 - l) toute autre mesure prise à la suite de l'interaction réglementée, comme un avertissement ou une arrestation ;
 - m) une indication selon laquelle d'autres personnes accompagnant la personne ont été arrêtées et, le cas échéant, leur nombre, leur origine raciale ou ethnique présumée, ainsi qu'une indication selon laquelle il leur a été demandé ou non de fournir des renseignements identificatoires ;
 - n) une indication selon laquelle l'interaction réglementée a permis ou non d'obtenir les renseignements nécessaires afin de réaliser l'objectif de l'interaction réglementée ;
 - o) le nom, le numéro d'identification ou le numéro matricule et l'unité de l'agent de police ;
 - p) si la personne semble être âgée de moins de 12 ans, une indication selon laquelle il a été demandé ou non à l'enfant si un parent ou tuteur était disponible pour assister à l'interaction réglementée et une indication selon laquelle l'interaction réglementée s'est déroulée ou non en présence d'un parent ou tuteur ;
 - q) une indication selon laquelle la personne a reçu les informations prévues à l'article 6 du Règlement ou, s'il n'était pas nécessaire de lui communiquer ces informations, le motif pour lequel cela n'était pas nécessaire ;

- r) une indication selon laquelle le particulier s'est vu offrir ou remettre le récépissé ou non conformément à l'article 7 du Règlement ; si l'offre ou la remise du récépissé n'était pas requise, le motif pour lequel cela n'était pas nécessaire.
87. Dans le cas des renseignements identificatoires demandés aux passagers de véhicules, les renseignements suivants devraient également être consignés :
- a) l'infraction au Code de la route ou autre infraction ayant entraîné le contrôle ;
 - b) le motif pour lequel il a été demandé au passager de fournir les renseignements identificatoires ;
 - c) une indication selon laquelle le passager a dû quitter le véhicule ou non ; dans l'affirmative, le motif pour lequel on lui a donné ordre de le faire (recommandation 7.10).
88. Le juge Tulloch a également recommandé la mise en place d'un formulaire normalisé sur lequel les renseignements du contrôle sont consignés manuellement ou électroniquement, comportant des cases à cocher, pour consigner les raisons du contrôle, ainsi qu'un espace pour inclure des commentaires en texte libre afin d'expliquer ces raisons. (recommandations 7.11 et 7.12).
89. Dans ses recommandations 11.7 et 11.8, le juge Tulloch indique que les groupes raciaux ou ethniques potentiels des personnes auxquelles il est demandé de fournir des renseignements identificatoires devraient être normalisés selon les catégories suivantes :
- Autochtones y compris : Premières Nations (Amérindiens), Inuit, Métis
 - Blancs
 - Noirs
 - Latino-Américains y compris : Centraméricains, Sudaméricains, Mexicains, Cubains, Portoricains, etc.
 - Asiatiques de l'Est, Asiatiques du Sud-Est y compris : Chinois, Japonais, Philippins, Coréens, Asiatiques du Sud-Est, Vietnamiens, Cambodgiens, Malais, Laotiens, etc.
 - Asiatiques du Sud y compris : Indiens, Pakistanais, Sri-Lankais, etc.
 - Moyen-Orientaux y compris : Arabes, Iraniens, Afghans, etc.
 - Autres, y compris les minorités visibles non incluses dans les catégories ci-dessus et les personnes multiracialisées (recommandation 11.8).

Règles particulières concernant les enfants

90. La recommandation 7.5 énonce des règles particulières concernant les enfants, notamment le fait de s'enquérir de leur âge et de veiller à ce que l'interaction ait lieu en présence d'un tuteur ou d'un parent, si possible, et qu'aucun renseignement permettant d'identifier un enfant non accompagné de moins de 12 ans ne soit demandée.

Formation

91. Un certain nombre de recommandations concernent la formation. Les principales recommandations à cet égard comprennent le fait que la formation devrait être normalisée, comporter des scénarios réalistes tirés de situations de la vie réelle, et couvrir les sujets suivants :
- a) la raison d'être du Règlement et le cadre juridique aux termes duquel des demandes de renseignements peuvent être faites, y compris le sens des expressions « motif précis », « soupçon raisonnable » et « détention aux fins d'enquête » ;

- b) la manière de bien préciser les motifs de l'interaction ;
- c) les droits des personnes en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et du Code des droits de la personne de l'Ontario ;
- d) le commencement d'une interaction avec un membre du public ;
- e) le droit d'une personne de ne pas fournir de renseignements à un agent de police, les limites de ce droit et la manière de veiller au respect de ce droit ;
- f) le droit d'une personne de cesser d'interagir avec un agent de police, les limites de ce droit et les moyens permettant d'éviter la détention psychologique illégale d'une personne ;
- g) la sensibilisation aux préjugés, notamment en reconnaissant et en évitant les préjugés implicites, et la manière d'éviter les préjugés et la discrimination ;
- h) la manière de susciter la confiance du public en reconnaissant le coût social de certaines pratiques policières utilisées par le passé ;
- i) la manière dont l'emploi d'un langage, d'un ton et d'un comportement respectueux dans le cadre des interactions réglementées est bénéfique pour la collectivité, les personnes, les agents de police et les services de police ;
- j) les techniques de repli stratégique et de désescalade des conflits et les techniques de dépersonnalisation, en particulier lorsqu'une personne manque de respect dans le cadre d'une interaction réglementée ;
- k) les communautés desservies et leurs problèmes particuliers ;
- l) le développement de l'adolescent en lien avec les interactions réglementées et les exigences et limites précises liées à la collecte de renseignements identificatoires auprès d'enfants ;
- m) l'impact des technologies comme les téléphones portables et les caméras vidéo portés sur le corps ;
- n) les droits des personnes de consulter les renseignements les concernant qui se trouvent sous la garde ou le contrôle d'un service de police ;
- o) le Règlement et son application (recommandations 9.4 and 9.5).

Sensibilisation du public et implication de la collectivité

- 92. Le rapport recommande de s'efforcer (en collaboration avec des groupes communautaires et d'autres groupes de personnes tels que les conseils scolaires) de sensibiliser le public au contenu du Règlement et aux circonstances dans lesquelles une personne est tenue ou n'est pas tenue de fournir des renseignements identificatoires à la police (recommandation 9.16), ainsi que de tenir régulièrement des consultations avec le public et les membres de diverses communautés afin d'obtenir leurs commentaires sur les initiatives de la police en matière de diversité et d'améliorer les relations entre la police et le public (recommandation 12.8).
- 93. Le rapport recommande également que la formation soit préparée et donnée avec l'aide de groupes ethnoculturels (recommandation 9.7).
- 94. La recommandation 12.4 suggère que les agents de police communautaire devraient travailler dans les quartiers de la communauté suffisamment longtemps pour tisser des liens significatifs sur le plan local.
- 95. La recommandation 12.1 suggère que les services de police devraient recevoir un financement suffisant pour permettre une plus grande participation de la collectivité et soutenir d'autres modèles de police de proximité permettant aux agents de passer du temps chaque jour dans la collectivité, tandis que la recommandation 12.2 indique que

les services de police devraient accroître leur rayonnement auprès des communautés autochtones et établir des partenariats significatifs et équitables avec ces communautés

Politiques et procédures

96. Le rapport recommande la révision des procédures, de manière notamment à faire en sorte que celles-ci s'attachent à éliminer les interactions fondées, même en partie, sur un motif de discrimination illicite (recommandation 10.7).
97. Il recommande également un examen systémique des processus de recrutement et de promotion, en mettant notamment l'accent sur les examens, les entretiens et les outils d'évaluation, afin de s'assurer que ces processus sont inclusifs et exempts de préjugés (recommandation 12.10).
98. Le rapport comporte également un certain nombre de dispositions relatives à la protection des données.

Surveillance continue

99. Les recommandations 11.12 et 11.13 demandent que les données recueillies et dépersonnalisées soient rendues publiques et examinées dès leur réception pour assurer la conformité au Règlement
100. Pour établir s'il existe un nombre disproportionné de contrôles de routine, les renseignements recueillis devraient être comparés aux renseignements du recensement local afin de déterminer s'il existe une différence statistiquement significative. (recommandation 11.10). Le relevé des interactions réglementées dans chaque quartier ou secteur devrait également indiquer l'âge, la race et le sexe de la personne interpellée et ces données devraient être comparées aux résultats du recensement pour cet endroit (recommandation 11.11).
101. Le rapport recommande également des rapports annuels faisant état du nombre de plaintes et de demandes de renseignements relatives aux interactions réglementées (recommandation 11.3), ainsi qu'un système de détection précoce permettant d'identifier, de corriger et d'avertir les agents qui recueillent involontairement des renseignements identificatoires en violation du Règlement (recommandation 11.14).

Sanctions

102. Le refus d'agents de police qui ne participent pas à des opérations secrètes de donner leur nom et leur numéro matricule à la suite d'une demande à cet effet devrait être considéré comme un cas d'inconduite. (recommandation 11.19).
103. L'agent qui persiste à recueillir des renseignements identificatoires en violation du Règlement, en l'absence d'excuse raisonnable, devrait faire l'objet de mesures disciplinaires (recommandation 11.17).

CONCLUSION

104. Les exemples présentés ci-dessus mettent en lumière des approches globales dans la résolution du problème systémique des discriminations policières (y compris le profilage ethnique) par le biais de mesures correctives structurelles, notamment la réforme des politiques, la formation, la collecte de données, le suivi, la transparence et les mécanismes de surveillance continue.