

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE

# Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne



Un manuel de bonnes pratiques



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS



Réduire le profilage ethnique  
au sein de l'Union européenne  
Un manuel de bonnes pratiques

Copyright © 2012 Open Society Foundations.

Cette publication est mise à disposition sur le site internet des fondations Open Society, au format PDF, et sous licence Creative Commons qui en autorise la reproduction et la diffusion, obligatoirement dans sa forme complète, et à condition que le document soit clairement attribué aux fondations Open Society et utilisé exclusivement à des fins non-commerciales, éducatives ou en rapport avec les politiques publiques. Les photographies ne peuvent en aucun cas être utilisées séparément de cette publication.

ISBN: 978-1-936133-??-?

Publié par :

Open Society Foundations

224 West 57th Street

New York, New York 10019 USA

[www.soros.org](http://www.soros.org)

Pour plus de renseignements, veuillez prendre contact avec :

Rachel Neild

Conseillère principale

Profilage ethnique et réformes de la police

[rneild@justiceinitiative.org](mailto:rneild@justiceinitiative.org)

Page de couverture conçue par Judit Kovács | Createch Ltd.

Illustration de couverture © Edu León & Olmo Calvo | <http://www.fronteras invisibles.org/>

Mise en page et impression Createch Ltd.

# Remerciements

Rachel Neild, conseillère principale pour les questions de profilage ethnique et de réformes de la police à l'*Open Society Justice Initiative*, et le professeur Lee Bridges, de l'université de Warwick au Royaume-Uni, se sont chargés de la rédaction du présent rapport, auquel ont également contribué, par leurs recherches approfondies, Lanna Hollo, Rebekah Delsol et Sebastian Kohn, qui ont fourni des études de cas. Dans le cadre de ce travail de recherche, l'aide de Shamus Brennan s'est également révélée précieuse. Le rapport a été révisé par David Berry, James Goldston, Indira Goris et Robert Varenik.

Tout au long du travail de recherche mené en vue du présent rapport, nous avons pris contact avec les autorités policières, ainsi qu'avec des membres des forces de maintien de l'ordre, à travers toute l'Union européenne, et nous avons sollicité les organismes de lutte contre les discriminations et des experts issus aussi bien des milieux universitaires que de la société civile. Nous sommes très reconnaissants envers les nombreux experts qui nous ont fourni la documentation nécessaire aux études de cas, et qui ont bien voulu s'assurer que la description que nous faisons de leurs travaux était fidèle. Nous avons grandement apprécié la franchise avec laquelle il nous ont livré leur point de vue sur les défis et les difficultés qui attendent l'introduction de nouvelles pratiques, en s'attaquant de front à des questions difficiles, et nous espérons vivement que ce manuel pourra servir de prétexte à poursuivre le débat et à approfondir ces pratiques. Nous avons consulté de trop nombreux experts pour pouvoir tous les nommer et les remercier ici un par un, d'autant que certaines de nos sources ont requis l'anonymat.

Une partie du travail de recherche présenté dans ce rapport a été effectuée dans le cadre d'un projet financé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Comme nous le relevons dans les notes tout au long du texte, certaines des études de cas qui figurent dans le présent rapport ont déjà fait l'objet d'une publication

par la FRA, en 2010, dans le cadre d'un *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*. Nous sommes donc tout particulièrement reconnaissants envers la FRA et l'université de Warwick pour leur coopération et pour le soutien précieux qu'elles nous ont apporté dans la recherche d'exemples positifs de pratiques policières à travers l'Union européenne.

Comme c'est souvent le cas, le rythme des événements sur le terrain a parfois rattrapé, dans certains contextes, le calendrier prévu pour la publication de ce rapport. Au Royaume-Uni, en particulier, d'importantes réformes ont conduit à de nouveaux développements et à la mise en place de nouvelles normes, qui sont venues supplanter certaines des pratiques décrites dans le présent rapport. Les études de cas présentés ici ne doivent pas être vues comme un tableau panoramique, à valeur historique, de la situation actuelle, mais plutôt comme une compilation de différentes bonnes pratiques, transférables d'un contexte à l'autre, et qui peuvent servir de modèle.

L'Open Society Justice Initiative porte seule la responsabilité de toute erreur ou inexactitude.

# Table des matières

Liste des études de cas	7
Introduction	13
I. Définir le profilage ethnique	17
II. Une approche globale pour réduire le profilage ethnique	33
III. Normes juridiques et politiques institutionnelles face au profilage ethnique	39
IV. Organismes de surveillance et systèmes de traitement des plaintes	65
V. La collecte de données ethniques dans le domaine du maintien de l'ordre	91
VI. Stratégies pour réduire les disparités ethniques et améliorer la qualité des contacts avec la police	125
VII. La formation	153
VIII. Transformer la culture des institutions	165
IX. Nouer le dialogue et impliquer la communauté	179
Annexe A: Formes d'arrêt	209
Annexe B: Normes juridiques et jurisprudence	229
Annexe C: Bibliographie de textes fondamentaux	239
Notes	245





# Liste des études de cas

*Les études de cas marquées d'un astérisque (\*) ont déjà fait l'objet d'une publication de l'Agence européenne des droits fondamentaux, « Pour des pratiques de police plus efficaces. Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique » (Vienne, FRA, 2010). Toutefois, plusieurs des études de cas reprises ici ont été depuis mises à jour.*

ROYAUME-UNI	La loi sur l'égalité (Equality Act) de 2010
IRLANDE DU NORD	Une obligation statutaire, avec des exemptions, inscrite dans la législation de lutte contre les discriminations
FRANCE	Une obligation de non-discrimination inscrite dans le Code de déontologie de la police nationale
IRLANDE DU NORD	Le code d'éthique de la police
AUTRICHE	Une attitude non-discriminatoire guidée et encadrée par des directives juridiques
ROYAUME-UNI	La loi de 1984 sur la police et la preuve criminelle (Police and Criminal Evidence Act, PACE) et l'ensemble de la législation relative aux contrôles*
BELGIQUE	À l'aéroport de Bruxelles, un profilage comportemental reposant sur le renseignement
ROYAUME-UNI	Les directives douanières de l'UKBA relatives à la sélection et à la fouille des personnes
PAYS-BAS	Une directive pratique sur le traitement non-discriminatoire dans le cadre des contrôles aux frontières

FRANCE	Les compétences de contrôle attribuées à la police à des fins de maîtrise de l'immigration
IRLANDE	Le plan national d'action contre le racisme
IRLANDE	Le plan d'activités de la police de 2008
GRÈCE	Une obligation d'enquête sur l'intention raciste
ROYAUME-UNI	La Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC)
BELGIQUE	Le Comité P
FRANCE	La Commission nationale de déontologie de la sécurité
IRLANDE	La Commission de médiation ( <i>Ombudsman</i> ) de la Garda Síochana
IRLANDE DU NORD	Le bureau du médiateur de la police
PAYS-BAS	Le médiateur national
ROYAUME-UNI/ IRLANDE DU NORD	<i>Une étude de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord – Our Hidden Borders: The UK Borders Agency Power of Detention</i> (Nos frontières cachées : les pouvoirs de détention de la police des frontières du Royaume-Uni)
ROYAUME-UNI	« <i>Stop and Think!</i> », une enquête de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme
DANEMARK	Une étude de l'Institut danois des droits de l'homme : <i>Le profilage ethnique au Danemark – Garanties juridiques sur le terrain du travail policier</i>
ROYAUME-UNI	Le comité de surveillance de la haute autorité de la police métropolitaine de Londres ( <i>London Metropolitan Police</i> )
ROYAUME-UNI/ IRLANDE DU NORD	L'enquête thématique du Conseil supérieur de la police sur les enfants et les jeunes
ROYAUME-UNI	L'examen du programme Prevent par la Commission des collectivités et du gouvernement local
ROYAUME-UNI	La vérification des données concernant les contrôles par la police du Merseyside
ROYAUME-UNI	Les services de police du West Yorkshire Police utilisent les BlackBerrys® pour l'enregistrement des données

HONGRIE ET ESPAGNE	La mise en place de formulaires de contrôle pour réduire le profilage ethnique
PAYS-BAS	Une étude des pouvoirs policiers de contrôle à titre préventif
ROYAUME-UNI	Les données recueillies et publiées au titre de la section 95
BELGIQUE/ ALLEMAGNE/ITALIE	Les « rapports supplémentaires » sur le profilage ethnique du Réseau européen contre le racisme
RUSSIE	Le profilage ethnique dans le métro de Moscou
FRANCE	les contrôles au faciès à Paris
ROYAUME-UNI	Le profil des populations « disponibles » pour les contrôles et les fouilles
AUTRICHE/BELGIQUE/ BULGARIE/ITALIE/ ROUMANIE/SLOVAQUIE	L'enquête de la FRA sur les expériences des minorités en matière de maintien de l'ordre
IRLANDE	Une enquête comportementale centrée sur les communautés ethniques minoritaires et les <i>Travellers</i> (gens du voyage)
ÉTATS-UNIS	Une enquête sur les attitudes de la jeunesse new-yorkaise
ROYAUME-UNI	Contrôles policiers et « soupçons raisonnables »
ROYAUME-UNI	L'opinion publique concernant les contrôles et les fouilles
BULGARIE/HONGRIE/ ESPAGNE	Points de vue croisés de la police et de l'opinion publique sur les contrôles et les fouilles
BELGIQUE	Tables-rondes sur la police de proximité dans les quartiers marqués par la diversité
IRLANDE DU NORD	Par-delà la marginalité – Bâtir la confiance avec les jeunes
IRLANDE	Pointés du doigt – une étude exploratoire sur le profilage ethnique en Irlande et ses effets sur les travailleurs migrants et leurs familles
DANEMARK	La couverture médiatique des opérations policières de contrôles et de fouilles
SUÈDE	Une émission de reportages à la radio, « L'heure du brunch »

ÉTATS-UNIS	Mettre un terme au profilage ethnique fait gagner en efficacité
BELGIQUE	Le contrôle judiciaire du recours aux techniques spéciales d'enquête policière
ROYAUME-UNI	Un modèle national pour un meilleur usage du renseignement
ROYAUME-UNI	L'utilisation d'une grille de notation des préjudices par l'agence de gestion des frontières
ESPAGNE	L'utilisation des données issues des contrôles pour la supervision et l'encadrement des agents
ROYAUME-UNI	Un suivi informatisé des contrôles effectués par chaque agent dans le Hertfordshire*
ROYAUME-UNI	Une opération de surveillance et de suivi du profilage district par district – l'opération Pennant de la police métropolitaine de Londres*
ROYAUME-UNI	Les brochures « Connaissez vos droits ! »*
ROYAUME-UNI	« Go Wisely : tout ce que vous devez savoir sur les contrôles et les fouilles »*
ROYAUME-UNI	L'application « Connaissez vos droits ! » pour téléphones mobiles
HONGRIE	La surveillance par les civils au moyen de patrouilles conjointes
AUTRICHE	La surveillance des procédures d'asile à l'aéroport
FRANCE	Surveiller les conditions de traitement des personnes en attente d'expulsion dans les aéroports
ROYAUME-UNI	Informers les personnes sur les raisons du contrôle et de la fouille
ROYAUME-UNI	Le suivi de la qualité des confrontations par la police du Hertfordshire ( <i>Hertfordshire Constabulary</i> )*
AUTRICHE	Un langage courtois pour s'adresser à la population*
GRÈCE	Interdiction des expressions racistes
IRLANDE/ IRLANDE DU NORD	Les formations « <i>Diversity Works</i> »*
PAYS-BAS	Une formation au leadership

ROYAUME-UNI	Une formation aux contrôles et aux fouilles faisant se rencontrer les jeunes et la police*
SUÈDE	L'échange d'expériences entre les jeunes et la police
ROYAUME-UNI	L'opération Nicole de formation à la lutte contre le terrorisme
ROYAUME-UNI	Deux formations aux systèmes de filtrage des passagers fondés sur l'évaluation comportementale – <i>Behavioral Assessment Screening System (BASS)</i> et <i>Passenger Assessment Screening System (PASS)</i>
PAYS-BAS	La formation sur la radicalisation de la « maison de l'information » d'Amsterdam
BELGIQUE	Des experts « maison » sur l'Islam
ROYAUME-UNI	Les programmes <i>Practice Orientated Package</i> et <i>Next Steps</i>
IRLANDE DU NORD	Pour une police aux rangs plus équilibrés en Irlande du Nord
SUÈDE	Des projets de recrutement axé sur la diversité
SUÈDE	Quand les bonnes intentions tournent au vinaigre
PAYS-BAS	Des initiatives pour un « environnement sain »
ROYAUME-UNI	Les associations de policiers noirs
ROYAUME-UNI	L'association des policiers musulmans
PAYS-BAS	Le rôle d'une unité nationale pour la diversité au sein d'un système de maintien de l'ordre décentralisé
IRLANDE	L'unité « races et interculturalité » de la Garda
IRLANDE	À Bray, « la Garda fait sa ronde »
PAYS-BAS	La police de proximité à Amsterdam
BELGIQUE	Bruxelles-Nord
ROYAUME-UNI	« ESOL pour la police »
ROYAUME-UNI	L'Unité de ressources culturelles et communautaires de la police londonienne
ROYAUME-UNI	Les structures de consultation de la police londonienne
ROYAUME-UNI	Le forum des musulmans pour la sécurité ( <i>Muslim Safety Forum</i> )

ROYAUME-UNI	Les comités de surveillance des contrôles et des fouilles – les exemples de la police du West Yorkshire et de la gendarmerie du Suffolk ( <i>Suffolk Constabulary</i> )
IRLANDE	Le Forum divisionnaire de Dublin North Central avec les « nouvelles communautés »
ROYAUME-UNI	Consulter les communautés dans la lutte contre le terrorisme – l'exemple de la police de Strathclyde
ROYAUME-UNI	Un Conseil national de responsabilisation pour encadrer l'annexe 7 de la loi sur le terrorisme
ROYAUME-UNI	Le groupe consultatif indépendant de l'aéroport de Manchester
ROYAUME-UNI	La réponse de la police aéroportuaire de Manchester à un incident critique
SUÈDE	Des initiatives spéciales pour travailler auprès des groupes difficiles à toucher
ROYAUME-UNI	L'opération <i>Reclaim</i> de la police de Strathclyde
ROYAUME-UNI	<i>Fair Cop</i> – Nouer le dialogue avec les jeunes via les médias sociaux
IRLANDE	Améliorer les relations de la police avec les <i>Travellers</i>
ROYAUME-UNI	L'unité de contact avec les musulmans de la police londonienne

# Introduction

Le profilage ethnique par les forces de police constitue une forme de discrimination très répandue en Europe. En faisant porter leur attention sur l'apparence des individus, plutôt que sur l'attitude ou le comportement de ceux-ci, les policiers qui pratiquent le profilage ethnique violent des normes fondamentales en matière de droits de l'homme. Mais le profilage ethnique est en outre inefficace : il conduit en effet la police à se fixer sur des traits raciaux ou ethniques plutôt que sur de véritables indices d'activité suspecte, ce qui a pour résultat d'amener les policiers à contrôler ou à fouiller un très grand nombre de personnes innocentes. Heureusement, il existe des alternatives, de meilleures approches du maintien de l'ordre qui sont à la fois plus justes et plus efficaces. Ce manuel voudrait présenter ces approches, et conseiller les agents et les officiers de police, les responsables du maintien de l'ordre, ainsi que les acteurs politiques, sur les différentes manières de diminuer le recours au profilage ethnique. Les lignes directrices et les études de cas proposées dans les pages qui suivent entendent donc bien contribuer à réduire les discriminations tout en améliorant l'efficacité des services de police.

Le terme de « profilage ethnique » désigne le recours à la race, à l'appartenance ethnique, à la religion ou à l'origine nationale comme critère de décision dans le cadre du maintien de l'ordre, pour déterminer les personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. Ses causes peuvent être multiples : le profilage ethnique peut résulter de prises de décisions discriminatoires de la part des policiers à l'échelle individuelle, comme il peut provenir de politiques et de pratiques de maintien de l'ordre qui ont un impact disproportionné sur certains groupes spécifiques, sans que cela soit justifié par des impératifs légitimes de maintien de l'ordre. Il est souvent le résultat de croyances profondément ancrées dans l'esprit des policiers, mais aussi dans les structures institutionnelles elles-mêmes et dans les sociétés au sein desquelles les forces de police travaillent.

S'il ne s'agit en rien d'un phénomène nouveau, la pratique du profilage ethnique a connu ces dernières années une nette progression au sein de l'Union européenne, qui s'explique par deux facteurs principaux : en premier lieu, l'immigration illégale et le déplacement des populations d'immigrants sans-papiers à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, qui font l'objet de préoccupations de plus en plus marquées, et en second lieu la menace posée par le terrorisme, dans le sillage des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, puis de ceux de mars 2003 à Madrid et de juillet 2005 à Londres. Le rapport publié en 2009 par l'Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, décrit ces tendances de façon plus détaillée. [Note du traducteur : Un résumé en français est disponible sous le titre *Le profilage ethnique dans l'Union européenne : omniprésent, inefficace et discriminatoire*.]

Aussi bien les Nations-Unies que le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont souligné combien, en ce qui concerne les pratiques policières discriminatoires, celle du profilage ethnique les inquiétait et leur semblait tout particulièrement préoccupante. Les organismes internationaux de veille sur les droits de l'homme se sont également fait écho d'inquiétudes similaires.

Si l'on veut résoudre le problème du profilage ethnique, la première étape consiste à admettre son existence et à reconnaître qu'il est par nature discriminatoire. Il faudra ensuite décider comment l'on veut agir face à ce problème. Enfin, la dernière étape du processus verra la mise en œuvre de nouvelles politiques, et de nouvelles pratiques sur le terrain, qui réduisent la prévalence du profilage ethnique et substituent à celui-ci des procédures plus rationnelles et plus efficaces. Le présent manuel, *Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne*, vise à faciliter ce processus ; il offre pour cela une liste de questions qui aideront à diagnostiquer les situations de profilage ethnique, et propose des idées et des modèles de bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves, tout en identifiant les principales difficultés et obstacles que peuvent rencontrer les tentatives de réforme. Pour produire ce manuel, les législations existantes et la littérature académique ont été passées en revue de façon approfondie, des réformes spécifiques ont été testées sur le terrain, et des contacts constants et intensifs ont été maintenus avec les autorités politiques des différents états, avec les forces de maintien de l'ordre, avec les associations et les organismes issus de la société civile, ainsi qu'avec les communautés ethniques minoritaires localement implantées, à travers toute l'Union européenne.

Le profilage ethnique n'est pas un problème aisé à résoudre. En effet, lorsque l'on met l'accent sur la question du profilage ethnique, les services de répression et de maintien de l'ordre peuvent se sentir injustement pointés du doigt et accusés de racisme. À l'inverse, pour les personnes ou les communautés issues de minorités ethniques, les débats sur le profilage ethnique mettent trop en avant les stéréotypes concernant la part des minorités dans la délinquance.



Mais s'il n'est jamais aisé d'aborder les questions de discrimination et de racisme, réduire le profilage ethnique peut au final se révéler profitable à tous, aussi bien aux forces de maintien de l'ordre qu'aux nombreuses communautés qu'elles servent. Comme le montrent à la fois la recherche et l'expérience de première main (illustrée ici par les études de cas disséminées tout au long du manuel), l'adoption de bonnes pratiques, non seulement permet de rendre plus juste et plus équitable le travail de police, mais peut également dans bien des cas accroître son efficacité et celle du maintien de l'ordre en général.

Ce manuel examinera donc, de la façon la plus large possible, les efforts mis en œuvre à l'heure actuelle pour réduire le profilage ethnique et promouvoir des pratiques non-discriminatoires de maintien de l'ordre. Les nombreuses études de cas qu'il présente passeront en revue les normes de non-discrimination établies dans les instruments juridiques ou les directives opérationnelles, les méthodes de recherche, de veille et de suivi, les pratiques institutionnelles qui permettent de créer des espaces de travail libres de toute discrimination reflétant pleinement les sociétés qu'ils desservent, ainsi que différents modèles de sensibilisation et de mobilisation des communautés et des collectivités. Les études de cas et les textes explicatifs visent à assister de façon à la fois claire et pragmatique tous ceux qui cherchent à comprendre les dynamiques à l'œuvre dans le profilage ethnique, et à réduire sa fréquence. Pris dans leur ensemble, ils proposent une approche globale, synthétique, d'un maintien de l'ordre non-discriminatoire

S'ouvrant sur une définition du profilage ethnique, le présent manuel s'attache à montrer qu'une approche globale est nécessaire pour réduire le profilage ethnique, avant d'analyser les normes juridiques et les politiques institutionnelles qui permettent d'y parvenir, ainsi que les organismes de supervision ou de contrôle qui sont compétents face à ce problème, et les mécanismes pertinents de traitement des plaintes. Les chapitres suivants abordent l'utilisation de l'appartenance ethnique dans le cadre de la collecte de données par les forces de maintien de l'ordre, les stratégies qui permettent de réduire les disparités et d'améliorer la qualité des contacts entre la police et les membres des communautés, le rôle-clef de la formation, la question de la réforme des cultures institutionnelles, et enfin l'importance du travail de sensibilisation des collectivités dans la réduction du profilage ethnique. Le livre se conclut sur des annexes qui détaillent les normes juridiques pertinentes et la jurisprudence, et fournissent les références d'autres travaux de recherche.

Ce manuel contient près d'une centaine de brèves études de cas, qui proviennent de dix-neuf pays européens ainsi que des États-Unis. Bien qu'il soit important de garder à l'esprit que toute initiative pour réduire le profilage ethnique doit être adaptée au contexte local, ces études de cas sont destinées à servir de modèles pour les tentatives de réforme. Chaque étude de cas est présentée par un court texte qui en explique la

portée, et chaque section se termine par une liste de points qui résume les éléments principaux des bonnes pratiques illustrées par les études de cas.

Ce manuel a été élaboré pour assister les autorités locales et nationales ainsi que les forces de maintien de l'ordre, à travers l'Union européenne, qui décident de prendre des mesures pour contrôler et réduire le profilage ethnique. Il voudrait aider les autorités politiques, les organismes de supervision et de contrôle, les services de maintien de l'ordre, les associations issues de la société civile, ainsi que les représentants communautaires, à mieux saisir les dynamiques qui sous-tendent le profilage ethnique, à mesurer son coût réel, et à développer de nouveaux partenariats, de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques pour mieux affronter ce problème. Si ce manuel est centré sur les normes juridiques européennes, et sur les pratiques de maintien de l'ordre en Europe, il se révélera, plus largement, pertinent dans tout contexte où le profilage ethnique a été identifié comme un problème à résoudre.

Les pratiques et les politiques présentées dans ce manuel ne sont pas mutuellement exclusives, et doivent au contraire être vues comme complémentaires les unes des autres ; ensemble, elles dessinent les contours d'une approche globale pour réduire le profilage ethnique. La plupart du temps, la meilleure approche pourra être identifiée en engageant un dialogue direct et participatif avec les différentes collectivités touchées par la question du profilage ethnique : groupes ethniques minoritaires, institutions policières, autorités juridiques et politiques.

Les expériences rassemblées dans ce manuel démontrent, et c'est très encourageant, que les défis et les difficultés que rencontre le maintien de l'ordre au sein de collectivités marquées par la diversité ethnique et raciale sont de mieux en mieux reconnus, tout comme l'on admet de plus en plus que les principes de non-discrimination doivent être désormais incorporés de façon directe et explicite dans les politiques de maintien de l'ordre et les pratiques policières. Les efforts mis en œuvre pour faire face au problème du profilage ethnique peuvent ainsi non seulement réduire les pratiques discriminatoires (ou les pratiques qui ont pour conséquence une discrimination), mais également améliorer la qualité générale du maintien de l'ordre, et le rendre plus efficace.

# I. Définir le profilage ethnique

## Une définition complète du profilage ethnique

Le profilage ethnique se définit comme le recours par les forces de police à des généralisations basées sur la race, l'appartenance ethnique, la religion ou l'origine nationale, plutôt que sur des éléments ayant traits au comportement individuel ou sur des indices objectifs, pour servir de fondement à des opérations de maintien de l'ordre<sup>1</sup>. Le profilage ethnique sape ainsi l'un des principes fondamentaux de l'état de droit, celui de l'égalité des personnes devant la loi : toute personne a droit au même traitement, et seul son comportement individuel devrait engager sa responsabilité juridique. Or, le profilage ethnique cible certaines personnes en raison de leur seule apparence, et non de ce qu'elles ont ou pourraient avoir fait.

En cela, il est important de ne pas confondre profilage ethnique et « profilage criminel » : ce dernier repose en effet sur des catégorisations statistiques que l'on pense être corrélées à certains comportements spécifiques, et qui permettent par conséquent de développer des profils correspondant aux tueurs en série, aux pirates de l'air ou aux passeurs de drogue. De même, il ne faut pas faire l'amalgame entre le profilage ethnique et les profils individuels de suspects, ou descriptions d'un suspect, qui reposent en général sur la description par les témoins d'une personne spécifique liée à un délit particulier, commis à une date spécifique et en un lieu donné<sup>2</sup>. Si la victime d'un cambriolage ou d'un vol à main armée signale que son agresseur était un homme blond de grande taille, il est tout à fait rationnel, et raisonnable, que la police contrôle tous les hommes blonds de grande taille présents dans le secteur, en se fondant sur cette description du suspect. En revanche, si un agent de police contrôle tous les Roms qu'il croise parce sa conviction personnelle lui désigne tous les Roms comme susceptibles de se livrer à des activités criminelles, il s'agit alors bien de profilage ethnique.

Comme c'est le cas dans l'exemple que nous venons de citer, le profilage ethnique résulte fréquemment de décisions prises individuellement par tel ou tel agent de police. S'il se peut que certains de ces agents soient ouvertement racistes, d'autres peuvent très bien ne pas se rendre compte à quel point les décisions subjectives qu'ils prennent en ciblant tels ou tels individus ils vont cibler dans le cadre des opérations de police peuvent être motivées par des généralisations et des stéréotypes ethniques. S'il est certain que la présence d'individus racistes au sein des institutions de maintien de l'ordre est un facteur qui contribue au profilage ethnique<sup>3</sup>, celui-ci demeure constant et généralisé précisément parce qu'il résulte d'un recours habituel, et souvent inconscient, à des stéréotypes négatifs largement répandus lorsque l'on détermine quels individus doivent sembler suspects<sup>4</sup>.

Dans certains cas, le profilage ethnique peut aussi être la conséquence de politiques institutionnelles qui ciblent certaines formes de délinquance et/ou certaines zones géographiques sans prendre en compte l'impact disproportionné que ces choix politiques et cette répartition des ressources policières peuvent avoir sur certaines communautés minoritaires. Ce type de décisions politiques reflète souvent des préoccupations plus larges au sein de l'opinion publique et des milieux politiques, et parfois sont le miroir des préjugés de la population. Toutefois, elles peuvent également tirer leur source de la culture institutionnelle des organismes de maintien de l'ordre dans leur ensemble, qui ont souvent constitué peu à peu une forme de tradition du maintien de l'ordre, qu'ils envisagent de telle ou telle façon, en particulier lorsqu'ils s'agit de localités ou de groupes particuliers au sein de leur secteur.

La définition du profilage ethnique retenue dans ce manuel recouvre donc les situations où l'appartenance ethnique, la race, l'origine nationale ou la religion constitue un critère significatif dans les décisions relatives au maintien de l'ordre, même lorsque ce critère n'est pas le seul qui entre en compte. On inclut également dans le profilage ethnique les situations où les politiques et les pratiques de terrain relatives au maintien de l'ordre, bien qu'elles ne soient pas définies par rapport à des critères d'appartenance ethnique, de race, d'origine nationale ou de religion, n'en affectent pas moins de façon disproportionnée un ou plusieurs groupes spécifiques, et où cet impact disproportionné ne peut être justifié par des objectifs légitimes en termes de maintien de l'ordre. En droit européen, le fait que des politiques ou des pratiques puissent avoir des conséquences ou des résultats discriminatoires, même s'il n'y a pas d'intention de discriminer, est reconnu à travers le concept de « discrimination indirecte » tel qu'établi dans la directive relative à l'égalité raciale (voir plus loin l'exposé des normes juridiques).

Les définitions britannique et américaine du profilage ethnique admettent également que celui-ci peut-être soit délibéré, soit indirect. La directive sur le profilage racial publiée en 2003 par le ministère de la Justice des États-Unis affirme ainsi :

Pour les décisions répressives de routine ou spontanées, telles que les contrôles routiers, les policiers fédéraux ne peuvent retenir les critères de race ou d'origine ethnique, hormis s'ils peuvent se fonder sur la race ou l'origine ethnique de par la description spécifique d'un suspect [...]. Lors des actions menées dans le cadre d'une enquête spécifique, les policiers fédéraux peuvent tenir compte de la race et de l'origine ethnique, uniquement dans la mesure où des informations fiables et applicables au lieu ou au moment, établissent un lien entre des personnes d'une race ou origine ethnique particulière et un incident, un projet ou une organisation criminels spécifiques. Cette norme s'impose y compris dans les cas où le recours à la race ou à l'appartenance ethnique pourrait par ailleurs être légal<sup>5</sup>.

Au Royaume-Uni, c'est une loi de 1984, la *Police and Criminal Evidence Act* (PACE) qui traite expressément de la question du profilage ethnique, en établissant que les soupçons raisonnables qui doivent motiver un contrôle ou une fouille ne « sauraient reposer sur des généralisations ou sur les images stéréotypées véhiculées au sujet de certains groupes ou catégories de personnes, et selon lesquelles ceux-ci serait davantage susceptibles de se livrer à des activités délictueuses »<sup>6</sup>.

Bien qu'une seule et unique définition du profilage ethnique ne soit pas encore codifiée par le droit européen, plusieurs définitions différentes ont d'ores et déjà été proposées par divers organismes européens et par des acteurs de la société civile. Le Commission contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a ainsi défini le profilage ethnique comme

L'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation<sup>7</sup>.

Le Réseau indépendant d'experts en matière de droits fondamentaux de l'Union européenne a pour sa part défini le profilage ethnique ou racial comme

La pratique consistant à utiliser la « race » ou l'appartenance ethnique, la religion ou l'origine nationale, soit comme le facteur unique, soit comme l'un des facteurs des décisions en matière répressive, de façon systématique, que les personnes concernées soient ou non identifiées<sup>8</sup>.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) préfère de son côté employer le terme de « profilage ethnique discriminatoire » dans la définition qu'elle en donne, affirmant que le profilage ethnique implique « le traitement moins favorable d'une personne par rapport à d'autres se trouvant dans une situation similaire (en d'autres termes « discriminatoire ») par exemple, dans le cadre de l'exercice de compétences de police telles que des contrôles et des fouilles ». Selon la FRA, il y a profilage ethnique dès lors qu'« une décision d'exercer des compétences de police [est.

basée uniquement ou principalement sur la race, l'origine ethnique ou la religion de la personne »<sup>9</sup>.

L'approche de la FRA reflète une certaine confusion conceptuelle et sémantique qui n'en a pas fini de plomber les débats sur le profilage ethnique au sein des instances de l'Union européenne. En effet, l'emploi du terme « profilage ethnique *discriminatoire* » semble impliquer qu'il puisse exister une forme de profilage ethnique qui ne soit pas discriminatoire. Or, le terme de « profilage ethnique » renvoie précisément à une forme de discrimination dans le travail de maintien de l'ordre ; l'ajout de l'adjectif « discriminatoire » à ce terme est donc trompeur en ce qu'il semble suggérer l'existence d'un profilage ethnique non-discriminatoire. Cette confusion fréquente reflète un amalgame entre le concept de « profilage ethnique », qui renvoie par définition à des pratiques discriminatoires, ou à des conséquences discriminatoires de pratiques en matière de maintien de l'ordre, et celui de « profilage criminel », qui décrit une technique d'enquête qui repose sur des déductions statistiques pour détecter et identifier des individus impliqués dans des activités criminelles, les données statistiques sur lesquelles elle s'appuient pouvant ou non comprendre des données personnelles sensibles telles que la race, l'appartenance ethnique, la religion ou l'origine nationale.

Les efforts engagés par le Conseil de l'Europe et par l'Union européenne pour mettre à jour les normes de protection des données personnelles, en réponse à l'avènement de nouvelles techniques de « forage de données » rendues possible par la rapidité des avancées technologiques, n'ont fait qu'accentuer ce risque de confusion dans la définition du profilage ethnique. Une recommandation de 2010 du Conseil de l'Europe définit ainsi le profilage comme « une technique de traitement automatisé des données qui consiste à appliquer un « profil » à un individu, en particulier dans le but de prendre certaines décisions concernant cette personne, ou pour analyser, éventuellement de façon prédictive, ses préférences individuelles, son comportement ou son attitude »<sup>10</sup>. Le profilage ethnique peut en effet constituer un sous-ensemble du profilage dans le contexte spécifique du forage de données. Cependant, que l'activité de maintien de l'ordre en question soit un simple contrôle sur la voie publique ou bien une recherche complexe à l'aide d'algorithmes au sein d'une base de données, dès lors que l'on s'appuie sur l'appartenance ethnique, à la religion ou à la race (ou sur des critères de substitution qui aboutissent en fait au même résultat), plutôt que sur un comportement suspect, il s'agit bien d'un profilage ethnique, qui constitue une forme illégale et illégitime de discrimination. La façon dont les forces de maintien de l'ordre utilisent le forage de données pour effectuer de fait un profilage ethnique est tout particulièrement préoccupante dans le contexte de la lutte anti-terroriste, dans la mesure où les services de police se sont récemment montrés de plus en plus intéressés par le fort potentiel du forage de données comme outil de l'anti-terrorisme.

Dans cette perspective, la définition que donne le Conseil de l'Europe du forage de données cherche à présenter le profilage comme un processus d'enquête neutre, négligeant ainsi les risques de discrimination inhérents à toute généralisation au sujet de groupes de personnes pris dans leur ensemble. Cette définition échoue donc à inclure le profilage ethnique comme un terme spécifique renvoyant à une pratique discriminatoire en matière de maintien de l'ordre.

Il peut arriver que le forage de données, tout comme d'autres formes de profilage criminel, doive pour les raisons de l'enquête faire le tri à partir de données personnelles parfois sensibles concernant l'appartenance ethnique, la religion, l'origine nationale ou d'autres éléments. Lorsque le recours à ces critères repose sur des renseignements précis, limités dans l'espace et le temps, comme la description faite par une victime ou un témoin, ou tout autre renseignement fiable et déterminé incluant l'apparence ethnique ou l'origine nationale, une telle utilisation de données sensibles peut s'avérer tout à fait nécessaire et proportionnée, et ne saurait dans ce cas constituer un cas de profilage ethnique. Mais lorsque l'utilisation de données personnelles sensibles reflète des stéréotypes qui relient certaines caractéristiques de base d'un individu (comme par exemple le fait d'être musulman, originaire de tel ou tel pays, de sexe masculin et âgé de 16 à 30 ans) avec une plus grande probabilité de commettre tel ou tel délit, on franchit une ligne rouge et l'on entre pleinement dans le champ du profilage ethnique.

Les stratégies mises en œuvre dans la lutte contre le terrorisme peuvent également soulever des inquiétudes relatives au profilage ethnique. Il nous faut tout particulièrement mentionner dans ce cadre une tactique anti-terroriste, celle de la « lutte contre la radicalisation », qui tente d'identifier les individus que l'on pense susceptibles d'avoir des sympathies pour le terrorisme, ou de se tourner vers ce dernier. En cherchant à repérer des personnes qui en sont aux tous premiers stades d'une telle évolution, certaines approches de la lutte contre la radicalisation concentrent en effet leur attention sur les croyances des individus, plutôt que sur leurs actions.

De ce fait, les stratégies de lutte contre la radicalisation reposent souvent sur des généralisations à grands traits concernant les pratiques religieuses : l'on voit ainsi la police et les services de renseignement cibler les pratiquants de certaines branches de l'Islam (comme le salafisme ou le wahhabisme) sans même disposer d'aucune preuve ou d'indice concret que ces pratiquants sont impliqués dans des activités terroristes. En suivant cette approche, on en arrive parfois à ne plus faire la distinction entre une pratique orthodoxe ou « fondamentaliste » de l'Islam et la participation volontaire à des activités terroristes. Même s'ils n'encouragent aucunement la violence, les disciples de certaines formes de l'Islam se voient ainsi étiquetés comme « radicaux » sur la base de leur croyance religieuse. De très nombreuses études sont venues critiquer ces pré-supposés ; elles démontrent en effet que la radicalisation ne suit pas un cheminement

unique et cohérent<sup>11</sup> et qu'il n'y a pas de lien entre certaines idées religieuses ou points de vue musulmans et la radicalisation politique<sup>12</sup>. En réalité, une étude des services de renseignements britanniques a relevé que l'adhésion à certains courants orthodoxes ou « fondamentalistes » non-violents de l'Islam peut même jouer contre la radicalisation, et que de tels groupes peuvent se révéler des alliés cruciaux dans les processus de « dé-radicalisation »<sup>13</sup>.

La maîtrise de l'immigration constitue un autre champ où le recours à des critères d'apparence physique, y compris l'appartenance ethnique, est courant : il s'agit alors de repérer les individus qui pourraient être des immigrants clandestins. En août 2010, le ministère français de l'Intérieur a ainsi émis une circulaire interne assignant aux policiers la mission d'arrêter les individus qui semblaient être des immigrants roms et de les expulser vers la Roumanie<sup>14</sup>. Or un tel ciblage des individus, reposant de façon explicite sur leur appartenance à un groupe minoritaire, représente une discrimination illégale<sup>15</sup>. D'autres pratiques courantes dans le cadre de la maîtrise des flux migratoires, telles que les quotas imposés aux policiers d'immigrants sans papiers à identifier et à arrêter en vue de leur expulsion, si elles n'ont pas suscité la même attention sur la scène internationale que l'expulsion des Roms, n'en sont pas moins clairement un facteur qui entraîne le recours à des contrôles d'identité de masse, très nettement discriminatoires, et à des descentes de police ciblant les quartiers où résident les minorités ethniques.

Au sein d'une Europe de plus en plus multi-ethnique, recourir au profilage ethnique pour maîtriser les flux migratoires fait peser une charge excessive sur les épaules des citoyens issus de minorités : les forces de maintien de l'ordre s'obstine en effet à utiliser l'appartenance ethnique comme critère de substitution à celui, invisible, du statut de l'individu au regard de la législation sur l'immigration, alors même que les personnes qui se trouvent ainsi ciblées peuvent être nées sur le sol européen ou y être résidents légaux depuis de longues années. On voit ainsi émerger une citoyenneté à deux vitesses, où certains jouissent plus que d'autres de leurs droits fondamentaux, en toute violation du principe d'égalité de traitement : on ne demande jamais leurs papiers d'identité à ceux qui ont « l'air européens », tandis que ceux qui « ressemblent à des étrangers » ont à supporter le fardeau d'attirer de façon disproportionnée l'attention de la police<sup>16</sup>.

En pratique, il est largement préférable d'appliquer une norme stricte et d'éviter absolument de recourir à des critères personnels sensibles tels que l'appartenance ethnique, la religion, l'origine nationale, à l'exception des situations où ces données font partie de la description fiable et individuelle d'un suspect. Selon le Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux de l'Union européenne,

le fait de traiter les individus différemment, dans des circonstances similaires, en fonction de leur « race » supposée ou de leur appartenance ethnique a des conséquences si profondes,



génère tellement de discorde et de ressentiment, en alimentant les stéréotypes, en amenant à sur-criminaliser certaines catégories de personnes, ce qui vient renforcer encore les stéréotypes associant délinquance et appartenance ethnique, que tout traitement différencié effectué sur cette base devrait par principe être regardé comme illégal et illégitime, et ce quelles que soient les circonstances<sup>17</sup>.

Pour résumer, le profilage ethnique

- est une forme de discrimination,
- renvoie très spécifiquement à des pratiques dans le domaine du maintien de l'ordre, ce qui comprend les pratiques de la police, des agents du renseignement, des garde-frontières, des autorités des douanes et de l'immigration,
- ne se limite pas aux cas où l'on recourt ouvertement ou exclusivement à des critères d'appartenance ethnique,
- peut être le produit d'une stratégie qui cible ouvertement et explicitement les minorités dans le cadre de certaines opérations de maintien de l'ordre, telles que les contrôles d'identité, les fouilles, ou les activités liées à la maîtrise de l'immigration,
- peut être le produit d'actions racistes de la part d'agents du maintien de l'ordre, à titre individuel, mais résulte le plus souvent du fait que l'on se repose sur des stéréotypes largement répandus sur la corrélation entre délinquance et appartenance ethnique,
- peut être la conséquence de certaines décisions dans la gestion des opérations de police, lorsque l'on cible certains délits spécifiques, ou certains quartiers, sans prendre en considération l'impact potentiellement disproportionné que ces stratégies peuvent avoir sur les minorités ethniques.

## Le profilage ethnique : une forme de discrimination prohibée

Il ne fait aucun doute que le profilage ethnique est prohibé aux termes du droit européen comme du droit international.

Aussi bien le Comité des Nations-Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) que la Commission du Conseil de l'Europe contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ont affirmé en termes clairs que le profilage ethnique constitue une violation manifeste de la prohibition de toute forme de discrimination. En 1994, le CERD

a fait état de sa préoccupation en ce qui concerne la nécessité de « s'assurer que les contrôles d'identité effectués à titre préventif ne soient pas conduits de façon discriminatoire par la police »<sup>18</sup>. La Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI définit par ailleurs le profilage ethnique et appelle les états à « s'assurer que la législation interdisant les discriminations raciales directes ou indirectes couvre bien les actions de la police »<sup>19</sup>. De la même façon, la FRA a souligné qu'« il est probable que toute forme de profilage ethnique soit également illégale au regard du droit international, en ce qu'elle contrevient aux garanties établies par la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale », qui engage tous les états-membres de l'Union européenne<sup>20</sup>.

Ces déclarations concordent avec la façon dont la jurisprudence européenne et internationale interprète la prohibition des discriminations raciales énoncée par l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination du racisme et de la discrimination (ICERD)<sup>21</sup> et par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>22</sup>.

Au regard de la jurisprudence en vigueur auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le critère qui permet de se prononcer sur l'existence d'une discrimination se décompose en deux parties : il s'agit de déterminer (1) s'il y a eu une différence de traitement telle que des personnes appartenant à divers groupes ethniques, raciaux ou religieux se sont vus traités de façon différente dans une situation « similaire pour ce qui est des éléments pertinents », et (2) si l'on peut néanmoins trouver à cette différence de traitement une justification objective et raisonnable lorsque l'on « apprécie celle-ci en relation avec les objectifs et les effets » de la mesure en question<sup>23</sup>. Dans un jugement qui fait référence sur cette question, la Cour européenne des droits de l'homme a déterminé qu'il y avait violation de la Convention européenne des droits de l'homme lorsque des agents de police russes, agissant en conformité avec une politique officielle d'exclusion ethnique, ont empêché un individu de franchir une frontière administrative intérieure en raison de son appartenance ethnique (il s'agissait d'un Tchétchène). La Cour a en effet considéré « qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de façon déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle »<sup>24</sup>.

En juin 2009, le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies s'est prononcé sur l'affaire *Rosalind Williams Lecraft contre l'Espagne*, jugeant que la plaignante avait été choisie pour un contrôle d'identité par la police espagnole uniquement en raison de ses caractéristiques raciales, et qu'en faisant de ces caractéristiques le facteur décisif qui a conduit la police à la soupçonner d'être en situation d'illégalité, l'Espagne contrevient aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>25</sup>. Le Comité a ainsi estimé que les contrôles menés au nom de la maîtrise de l'immigration

ne devaient pas être effectués de façon à ne viser que des individus ayant des caractéristiques physiques ou raciales spécifiques, et que si la pratique des contrôles d'identité dans le cadre de la politique d'immigration répondait bien à un objectif légitime, « quand les autorités effectuent ces contrôles, les seules caractéristiques physiques ou ethniques des personnes dont l'identité est vérifiée ne doivent pas être considérées comme un indice de leur situation irrégulière dans le pays »<sup>26</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme a pour sa part clairement affirmé qu'une différence de traitement ne doit pas seulement répondre à un objectif légitime, mais doit également se plier à une règle de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et l'objectif que l'on souhaite atteindre<sup>27</sup>. Tout profilage ethnique effectué par les agents du maintien de l'ordre est illégal sauf s'il remplit ces deux critères qui peuvent établir la validité d'un traitement différentiel.

La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs jugé que les compétences de la police en matière de contrôles d'identité et de fouilles doivent être clairement définies, utilisés de façon responsable, et respecter le droit à la vie privée. Dans un jugement tout à fait marquant, celui de l'affaire *Gillan et Quinton contre le Royaume-Uni*, la Cour a ainsi jugé illégale la loi britannique qui accordait à la police de très larges pouvoirs pour contrôler et fouiller des individus sans qu'aucun soupçon raisonnable ne soit pour cela exigé. La décision de la Cour, datée de janvier 2010, statuait ainsi que « les compétences d'autorisation et de confirmation, ainsi que les pouvoirs de contrôle et de fouille aux termes des sections 44 et 45 de la loi [de prévention du terrorisme] de 2000 ne sont ni suffisamment circonscrits, ni assujettis à des garanties juridiques adéquates pour protéger de leur abus. Elles ne sont pas, par conséquent, « conformes au droit »<sup>28</sup>. La Cour a également relevé qu'accorder un tel pouvoir discrétionnaire à un agent de police faisait peser un danger manifeste d'action arbitraire<sup>29</sup>, et a souligné les risques d'une utilisation discriminatoire de telles compétences, étant donné les statistiques montrant que les Noirs ou les personnes originaires d'Asie étaient frappés de façon disproportionnée par le recours à ces pouvoirs de police<sup>30</sup>.

Pour ce qui est du contrôle des frontières, le *Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)* de la Commission européenne consacre les principes de non-discrimination dans les termes suivants :

Les droits fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être garantis à toute personne cherchant à franchir les frontières. Le contrôle aux frontières doit notamment respecter pleinement l'interdiction des traitements inhumains et dégradants et l'interdiction de toute discrimination consacrée aux articles 3 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et aux articles 4 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, respectivement.

En particulier, les garde-frontières doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, respecter pleinement la dignité humaine et n'exercer envers les personnes aucune discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Toutes les mesures prises dans l'exercice de leurs fonctions doivent être proportionnées à leurs objectifs.

Tous les voyageurs ont le droit d'être informés de la nature du contrôle et de recevoir un traitement professionnel, aimable et courtois, conformément au droit international, au droit communautaire et au droit national applicables<sup>31</sup>.

Le Comité des Nations-Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a pour sa part souligné que la prohibition de toute discrimination raciale est une norme qui s'impose de façon péremptoire et sans aucune dérogation, et qu'il appartient aux états de veiller à ce que les programmes de lutte contre le terrorisme « ne soient pas discriminatoires par leur but ou par leurs effets en fonction de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, et à ce que les non-ressortissants ne fassent pas l'objet de profils ou stéréotypes raciaux ou ethniques »<sup>32</sup>. En des termes similaires, la Recommandation de politique générale n°8 de l'ECRI, *Combattre le racisme tout en luttant contre le terrorisme*, suggère expressément que les gouvernements attachent une attention toute particulière à s'assurer qu'aucune discrimination ne découle de leur législation ou de leurs règlements (ou de la mise en œuvre de ceux-ci) régissant les contrôles effectués par les agents du maintien de l'ordre à l'intérieur du pays, et par le personnel chargé des contrôles aux frontières<sup>33</sup>.

## Les conséquences du profilage ethnique pour les individus, les communautés et le maintien de l'ordre

Le profilage ethnique, qu'il soit ou non délibéré, a des conséquences aussi directes que dommageables pour les individus et les communautés, mais il a aussi un effet négatif sur les institutions chargées du maintien de l'ordre, comme sur les agents qui le pratiquent.

### **L'impact du profilage ethnique sur les individus**

En ce qui concerne les individus victimes du profilage ethnique, leur expérience a pu être décrite comme « effrayante, humiliante, voire traumatique »<sup>34</sup>. Des professionnels de la santé mentale ont ainsi pu relier à cette expérience « un état de stress post-traumatique, ou d'autres formes de troubles liés au stress, la perception de menaces liées à la race, et une certaine incapacité à utiliser les ressources disponibles au sein de la collectivité »<sup>35</sup>.

Il est évident que les minorités ethniques à travers toute l'Europe souffrent des effets négatifs du profilage ethnique. En Espagne, un jeune immigrant, de sexe masculin, a confié aux enquêteurs : « Quand je sors dans la rue, je suis angoissé, j'ai peur qu'on me demande mes papiers, à cause de la couleur de ma peau ou de ma façon de marcher »<sup>36</sup>. Une autre victime du profilage ethnique, toujours en Espagne, ajoute que « toujours la police vient ici, et à la fin le gosse s'imagine qu'il est coupable. Ils se sentent mal à l'aise, mal assurés, ils ont l'impression d'être des criminels, ils pensent qu'ils sont mauvais »<sup>37</sup>.

De la même façon, la jeunesse issue des minorités subit en France des contrôles de police qu'elle ressent comme arbitraires, comme une humiliation en public. Ces jeunes décrivent des confrontations avec la police dans lesquels celle-ci les traite souvent avec peu d'égards, sinon très rudement : on les pousse contre un mur, on les fait s'allonger au sol. Selon leur propres mots, « les contrôles de police rendent la vie impossible à tout étranger dans ce pays qui n'a pas ses papiers, ou à quiconque est trop noir, trop arabe, trop stéréotypé, trop jeune, trop pauvre »<sup>38</sup>.

Au-delà du sentiment de persécution, le profilage ethnique implique des violations généralisées de droits fondamentaux essentiels, comme la liberté de mouvement, la liberté religieuse, le droit d'assemblée, le droit à la vie privée, et le droit à la non-discrimination. Ces violations prennent la forme de contrôles ou des fouilles injustifiés, ainsi que d'arrestations, de condamnations et d'expulsions du territoire.

### **L'impact du profilage ethnique sur les communautés**

Le présupposé selon lequel telle ou telle identité ethnique ou nationale, ou telle ou telle religion, serait directement corrélée à la délinquance amène à stigmatiser de façon grossière des groupes entiers de personnes. Cette stigmatisation a sur les communautés minoritaires des effets tout à fait concrets : elle perpétue les stéréotypes négatifs, légitime le racisme, rend les membres de ces communautés moins enclins à coopérer avec la police, et contribue enfin à la sur-représentation des minorités ethniques au sein du système judiciaire et pénal.

Le professeur Bernard Harcourt, de l'université de Chicago, a ainsi décrit un « effet de cliquet », par lequel l'attention disproportionnée que les forces du maintien de l'ordre portent à certaines communautés conduit à davantage de contacts avec le système pénal et d'arrestations parmi les membres de ces communautés, qui deviennent sur-représentées au sein du système pénal, ce qui alimente dans l'opinion publique la perception d'une plus forte délinquance parmi les membres de ces communautés, perception qui a son tour amène les forces de l'ordre à porter encore plus d'attention aux communautés en question, fermant ainsi le cercle vicieux. Aux États-Unis, cet « effet de cliquet » a contribué à ancrer la croyance dans le stéréotype de la « criminalité noire »,

## TAUX DE RÉUSSITE

Le « taux de réussite » désigne la proportion de contrôles d'identité ou de contrôles suivis de fouille qui donnent lieu à des mesures répressives en relation avec une infraction (telles qu'une arrestation ou une citation à comparaître).

## DISPROPORTIONNALITÉ

La « disproportionnalité » dans les contrôles renvoie à la relation entre le nombre de contrôles ou de fouilles exercés à l'encontre des différents groupes ethniques ou nationaux et la représentation de ces groupes au sein de la société au sens large. Pour mesurer cette disproportionnalité, on peut notamment utiliser des rapports de cote (odds-ratio) de façon à comparer la probabilité de subir un contrôle pour les groupes minoritaires et pour le groupe majoritaire. Ainsi, un rapport de cote inférieur à 1,5 suggère-t-il qu'il n'y a pas de profilage ethnique ou de contrôle au faciès. Lorsque le rapport de cote est compris entre 1,5 et 2, on considère qu'il est probable qu'un traitement différencié soit en place. Un rapport de cote supérieur à 2 met en évidence le ciblage des minorités par la police.

parmi les policiers comme au sein de l'opinion publique, croyance qui vient affaiblir la capacité des Afro-Américains à s'ouvrir l'accès à l'emploi ou aux études.

Aux yeux de ceux qui le subissent, le profilage ethnique aboutit à délégitimer le système pénal, et à les détourner de l'idée d'une coopération avec les forces de l'ordre, et peut même encourager certains jeunes désabusés à commettre des délits. Le profilage ethnique peut venir éroder les relations entre la police et la collectivité, et entraver ainsi les efforts pour maintenir l'ordre en rendant hostiles des pans entiers de la société<sup>39</sup>. L'effet du profilage ethnique se fait nettement percevoir au sein de l'Union européenne, comme le montrent clairement les études qui analysent les disparités dans la détermination des peines et la sur-représentation des minorités ethniques parmi la population des prisons européennes<sup>40</sup>.

Le profilage ethnique par la police peut être le reflet des préjugés ancrés au sein d'une société, mais il peut également, en lui-même ou à travers ses conséquences, alimenter ces mêmes préjugés et les renforcer parmi la population générale. La stigmatisation de certaines communautés par les forces de maintien de l'ordre, qui les perçoivent comme davantage enclines à la délinquance, contribue à ancrer les stéréotypes concernant les groupes ethniques minoritaires, en laissant entendre à la société au sens large que tous les membres de tel ou tel groupe représentent une menace. Si la police, se laissant guider par les préjugés, peut agir de façon discriminatoire, pourquoi donc un commerçant, un propriétaire de restaurant, ou un employé d'une compagnie aérienne devraient-ils s'en abstenir ?

La pratique incontrôlée et généralisée du profilage a pu également contribuer de façon directe à des épisodes de troubles civils, comme

ce fut par exemple le cas, en 1981, à Londres dans le secteur de Brixton ainsi que dans d'autres villes britanniques. Les émeutes de Brixton, en particulier, ont pu être décrites comme « un accès de colère et de ressentiment de jeunes noirs à l'encontre de la police », qui faisait suite à une opération de police particulièrement agressive qui comprenait notamment des contrôles et des fouilles, à grande échelle, de jeunes hommes noirs<sup>41</sup>. Des dynamiques semblables ont joué dans les émeutes de 2005 en France<sup>42</sup>, déclenchées par la mort accidentelle de deux jeunes issus des minorités qui cherchaient à éviter un contrôle policier. En février 2008, le district de Nørrebro à Copenhague, au Danemark, a subitement explosé à la suite des présumés mauvais traitements subis aux mains de la police danoise par un vieil homme d'origine palestinienne qui tentait d'empêcher les policiers de contrôler et de fouiller une tierce personne<sup>43</sup>. Les médias danois, à travers leurs reportages sur les événements, tout comme les militants de la société civile, ont attribué ces troubles au recours routinier par la police aux contrôles et aux fouilles dans les secteurs où résident les minorités<sup>44</sup>.

Enfin, les effets négatifs du profilage ethnique se manifestent également par un niveau accru d'hostilité lors des contacts entre les individus et les agents de la force publique. Or, plus grande est l'hostilité, plus grand est le risque que des contacts de routine dégénèrent en agression et conflit, ce qui est préoccupant pour la sécurité des policiers comme pour celles des membres de la collectivité<sup>45</sup>.

### **L'impact du profilage ethnique sur le maintien de l'ordre**

L'effet du profilage ethnique sur le maintien de l'ordre est direct et destructeur. La sécurité du public s'en trouve réduite, parce que le profilage ethnique ne fonctionne pas, qu'il accapare les ressources de la police et les disperse à mauvais escient, et parce qu'il provoque l'hostilité d'individus dont la coopération serait utile et nécessaire pour détecter efficacement les activités criminelles.

Lorsqu'ils se voient accusés de pratiquer le profilage ethnique, les agents de la force publique répondent souvent qu'ils ne font que répondre à un taux de criminalité et de délinquance plus élevé au sein des communautés minoritaires, et qu'en ciblant telles personnes, tels lieux, ou tels types de délits, ils ne font rien d'autre qu'un « bon travail de police ». En d'autres termes, selon eux, le profilage ethnique fonctionne.

Dans la pratique, cependant, il n'y a guère de signes que le profilage ethnique puisse être une approche efficace dans la lutte contre le crime. Les études révèlent en effet que, dans la motivation des décisions discrétionnaires prises par les policiers, les stéréotypes semblent avoir une plus nette influence que les données concrètes concernant la délinquance. Au Royaume-Uni, les études basées sur l'auto-déclaration montrent que des taux similaires de noirs et de blancs se déclarent usagers de drogues ; et pourtant, les statistiques policières révèlent que les noirs sont arrêtés plus fréquemment que les blancs pour des délits liés à la drogue<sup>46</sup>.

En fait, lorsque la police traite tout un groupe comme autant de suspects potentiels, elle coure davantage de risques de passer à côté de personnes dangereuses, mais qui ne correspondent pas au profil. Le profilage ethnique peut ainsi ratisser à la fois trop large, et pas assez ; il ratisse trop large, parce que la plupart des membres de minorités ethniques visés de façon disproportionnée par les opérations de maintien de l'ordre sont innocents des crimes ou infractions pour lesquels on les soupçonnait ; et pas assez large, parce qu'il peut y avoir des criminels qui ne correspondent pas au profil et peuvent de ce fait échapper à l'attention de la police.

Des recherches en provenance du Royaume-Uni indiquent que là où la latitude laissée aux agents de police est plus importante (c'est à dire que les policiers sont davantage libres de contrôler qui ils veulent), les généralisations et les stéréotypes sur les personnes « probablement » délinquantes jouent un plus grand rôle dans les décisions prises par ces mêmes agents<sup>47</sup>. En revanche, lorsque l'on exige des agents qu'ils se justifient ou qu'ils fournissent des motifs de suspicion avant tout contrôle de citoyens, les agents sont alors moins enclins à s'appuyer sur des généralisations concernant la race, l'appartenance ethnique ou la religion. En lieu et place, les policiers reportent leur attention sur des critères comportementaux plutôt que sur l'apparence. En abandonnant ainsi les notations superficielles liées à l'apparence des personnes, pour leur préférer l'examen des comportements individuels, on voit augmenter le nombre de contrôles effectués par la force publique qui aboutissent à un résultat positif (ce que l'on appelle le « taux de réussite » des contrôles)<sup>48</sup>.

D'autres études confirment qu'une confiance aveugle dans le profilage ethnique réduit au contraire ce taux de réussite, et porte ainsi atteinte à l'efficacité de la force publique<sup>49</sup>. Une étude de 2005 portant sur l'efficacité des fouilles préventives dans la détection du port d'armes au sein de huit villes hollandaises montrait que ces fouilles touchaient de façon disproportionnée les minorités et que leur taux de réussite n'était que de 2,5 pour cent, c'est à dire que pour mille personnes fouillées, seulement 25 armes étaient repérées<sup>50</sup>. Or, non seulement le taux de réussite était bas, mais le coût, rapporté en termes d'heures de travail d'agents de police, était pour sa part extrêmement élevé : 54 opérations menées à Amsterdam avaient mobilisé à elles seules 12 000 heures de travail policier. Les coûts, en termes de ressources policières, étaient tout aussi élevés à Rotterdam, pour des résultats tout aussi maigres<sup>51</sup>.

Il semble donc évident que le profilage ethnique compromet l'efficacité du maintien de l'ordre en orientant dans de mauvaises directions les ressources limitées de la force publique. Mais il sape également le travail de la police en rendant hostile à celle-ci des individus, et des communautés toutes entières, qui pourraient dans d'autres circonstances se révéler d'une aide précieuse pour la force publique. La police, en effet, dépend largement de la coopération de la population : la force publique compte sur la contribution du public pour signaler les délits, décrire les suspects ou témoigner. Les



recherches menées en Angleterre et au Royaume-Uni montrent que lorsque les contacts avec les forces de l'ordre sont peu satisfaisants, cela peut avoir une influence négative sur la confiance que la population place dans la police, non seulement pour les individus impliqués mais également pour leur famille, leurs amis ou leurs associés<sup>52</sup>. Elles démontrent également que les mauvais traitements de la part des agents des forces de l'ordre sont associés à une moindre coopération du public au maintien de l'ordre<sup>53</sup>. Et privé de la coopération des populations, le maintien de l'ordre devient beaucoup plus difficile : une étude conduite au Royaume-Uni révèle que seulement 15 pour cent des résolutions de crimes pouvaient être attribuées à la seule action de la police<sup>54</sup>, et que moins de cinq pour cent des crimes n'étaient résolus qu'au moyen de preuves médico-légales<sup>55</sup>.

Outre sa nature discriminatoire, le profilage ethnique est donc inefficace, et facteur d'exclusion et d'hostilité. Il cause un préjudice direct aux individus et aux communautés qui font l'objet de profils, et il compromet également le maintien de l'ordre en lui faisant perdre en efficacité. De façon plus indirecte, il est préjudiciable à la société dans son ensemble, qui n'en retire que davantage de préjugés et moins de sécurité (du fait du gaspillage des ressources policières).

Toutefois, comme ce manuel s'attache à le démontrer, il existe de meilleures alternatives, qui remplaceront avantageusement le profilage ethnique. Nous disposons par exemple de forts indices qui suggèrent qu'éliminer l'appartenance ethnique des profils criminels et forcer ainsi les agents de police à se concentrer sur des critères non-ethniques spécifiques peut contribuer tout à la fois à éviter les discriminations et à améliorer l'efficacité du travail policier. Une initiative mise en œuvre en 1998 par le service des douanes des États-Unis a ainsi montré que lorsque la décision d'entreprendre une fouille reposait sur des critères comportementaux, et nécessitait l'autorisation d'un supérieur hiérarchique, on pouvait parvenir non seulement à mettre un terme aux disparités de traitements basées sur la race, mais aussi à plus que doubler le taux de réussite (voit l'étude de cas au chapitre 6). Cet exemple, comme d'autres que nous examinerons dans les chapitres suivants, démontre qu'il est tout à fait possible de réduire le profilage ethnique et de lui substituer des pratiques plus efficaces, et moins biaisées.



## II. Une approche globale pour réduire le profilage ethnique

Etant donné les conséquences négatives que le profilage ethnique fait peser sur les individus, les communautés et minorités ethniques, et sur l'efficacité même du maintien de l'ordre, il s'agit d'un problème auquel des solutions doivent être trouvées, pour dans un premier temps améliorer ces pratiques, avant de parvenir à les éliminer complètement. Pour ce faire, il convient tout d'abord que les dirigeants politiques et la hiérarchie policière admettent le caractère potentiellement problématique du profilage ethnique. L'étape suivante consistera à analyser les dynamiques particulières qui amènent les opérations de maintien de l'ordre à se concentrer de façon injustifiée et disproportionnée sur les minorités ethniques. Enfin, les forces de maintien de l'ordre devront proposer et mettre en œuvre des pratiques nouvelles, dans leur gestion d'ensemble comme dans la conduite des opérations de terrain.

C'est souvent à la suite de troubles civils, et sur fond de détérioration des relations entre les forces de l'ordre et les communautés ethniques minoritaires, que l'on finit par reconnaître la nature problématique du profilage ethnique, comme ce fut le cas par exemple au Royaume-Uni dans le sillage des émeutes de Brixton en 1981. Parfois aussi, c'est la mise en application de nouvelles lois de lutte contre les discriminations et la mise en place de politiques nationales pour l'égalité qui affectent le travail des institutions de maintien de l'ordre et amène celles-ci à s'engager dans une réflexion sur le profilage ethnique, à étudier le problème et à y chercher des solutions. Il arrive également que ce soient les services de maintien de l'ordre eux-mêmes qui choisissent de prendre les devants pour rétablir le contact avec les communautés issues de minorités ethniques et adopter des politiques et des pratiques de terrain plus équitables. Parmi ces mesures volontaristes engagées par les forces de l'ordre, on peut inclure les efforts

pour accroître la diversité ethnique et religieuse au sein de leurs effectifs, en recrutant davantage de membres des minorités, et pour établir des relations constructives avec les minorités ethniques et les communautés issues de l'immigration.

Une fois que le profilage ethnique a été reconnu comme pouvant potentiellement poser problème, les autorités chargées du maintien de l'ordre ont à leur disposition un certain nombre de politiques et de pratiques qu'elles peuvent mettre en place pour le corriger. À tous les niveaux où le problème se pose, différents acteurs ont un rôle vital à jouer dans la mise en œuvre du changement, depuis les responsables de l'Union européenne jusqu'au dirigeants politiques nationaux et locaux, en passant par les responsables des organismes chargés du respect de l'égalité, de la non-discrimination, ou du traitement des plaintes, les hauts responsables et la hiérarchie gestionnaire de la force publique, les policiers superviseurs et les agents opérationnels, les organisations non-gouvernementales et les groupes de pression, les juristes et les universitaires, sans oublier les représentants des minorités ethniques et les organisations communautaires.

L'approche recommandée par ce manuel pour trouver des solutions au problème du profilage ethnique se veut la plus complète possible : il s'agit d'une approche qui s'attache à saisir tous les aspects du problème et à y répondre à la fois sur le plan général et de façon plus ciblée. Une telle approche globale de la question du profilage ethnique devra s'articuler autour de législations nationales, de normes, de stratégies et de programmes qui revêtent une forte visibilité, de façon à manifester un engagement clair et résolu des autorités politiques à réduire la fréquence du profilage ethnique, mais devra aussi poser les jalons d'actions spécifiques qui devront être mises en œuvre à des échelons plus locaux. Dans le cadre d'une approche globale, ces différents éléments se renforcent mutuellement, envoyant aux fonctionnaires des institutions de maintien de l'ordre, aux diverses communautés particulières, comme à la société dans son ensemble, des signaux clairs et cohérents.

Parmi les points essentiels d'une telle approche globale, il faut mentionner :

- Un passage en revue et un examen des normes juridiques, ainsi que des pratiques opérationnelles ou institutionnelles qui contribuent au profilage ethnique, ou rendent celui-ci possible ; elles devront ensuite être amendées de façon à instituer des garanties et des normes explicite et transparentes.
- La mise en place de systèmes permettant une veille et un suivi des pratiques de maintien de l'ordre de façon à repérer les instances où le profilage ethnique se produit.
- Un renforcement des compétences dans le domaine du maintien de l'ordre, donnant à la force publique les capacités pour fonctionner pleinement en se passant du profilage ethnique.

- Le lancement de campagnes de recrutement visant à accroître la diversité au sein des forces de l'ordre, de façon à ce que celles-ci soient représentatives de la société dans son ensemble et de toutes les communautés.
- L'établissement de relations avec les populations et les communautés, de façon à identifier les problèmes qui se posent à l'échelle locale, à y apporter des solutions, et à construire une confiance réciproque.

Ces approches ont un double effet : d'une part elles permettent de rendre la police plus efficace, et d'autre part d'améliorer la qualité générale des contacts entre les minorités ethniques et les forces de l'ordre.

D'une façon générale, les mécanismes qui visent à affronter le problème du profilage ethnique, comme tous les mécanismes visant à rendre la police plus responsable et plus transparente, fonctionnent sur trois plans différents : juridique et politique tout d'abord, puis sur le plan de l'institution policière et de sa gestion interne, et enfin au niveau des communautés et des collectivités. Ces trois plans correspondent aux différents intervenants du maintien de l'ordre<sup>56</sup>.

Les services de maintien de l'ordre sont tenus de rendre des compte au regard des normes juridiques en vigueur, tout comme ils doivent aussi rendre des comptes aux autorités politiques nationales (et dans bien des cas, aux autorités locales), que ce soit au sujet de leurs attributions légales, des orientations qu'ils adoptent et de leur politique générale, ou de leur budget.

Sur le plan de leur gestion comme sur le plan administratif, les forces de l'ordre disposent de mécanismes internes de responsabilité et de transparence qui régissent les contacts entre les agents et les civils. Ces mécanismes institutionnels sont souvent les instruments les plus puissants pour modifier le comportement au jour le jour des effectifs policiers sur le terrain<sup>57</sup>.

Les forces de l'ordre doivent aussi rendre des comptes aux populations qu'elles desservent. Ce thème de la responsabilisation de la force publique prend de plus en plus d'importance dans les approches contemporaines du maintien de l'ordre, s'appuyant sur une philosophie de la police de proximité, c'est à dire proche des citoyens et des communautés, ainsi que sur des études qui ont montré à quel point la confiance des populations dans la force publique, et leur coopération, sont essentielles à la légitimité de la police comme à son efficacité.

Les approches visant à réduire le profilage ethnique peuvent être classées dans trois larges champs de compétence :

## Pratiques visant à lutter contre le profilage ethnique

Champs de compétence	Chapitres du présent manuel	Pratiques visant à lutter contre le profilage ethnique
Juridique et politique	III	Normes juridique nationales, directives opérationnelles, programmes et stratégies d'action
	IV	Organes de supervision et mécanismes de traitement des plaintes
Gestion interne et administration	V	Collecte de données, veille et suivi des disparités ethniques
	VI	Réduction des disparités ethniques dans les contacts entre les forces de l'ordre et les civils, et amélioration de la qualité générale de ces contacts
	VII	Formation
	VIII	Audits et examens des politiques adoptées
Collectivités et communautés	IX	Nouer le dialogue avec les communautés et les mobiliser dans le maintien de l'ordre

Sur aucun de ces plans il n'est aisé d'aborder la question du profilage ethnique. Les dirigeants politiques et les responsables du maintien de l'ordre voient souvent dans les efforts engagés pour étudier le profilage ethnique, et améliorer la situation, une tentative de sape de l'ordre public, ou une volonté de contrecarrer la lutte contre le terrorisme. Souvent aussi, on croit percevoir dans ces initiatives une accusation voilée selon laquelle les agents des forces de l'ordre, sinon les institutions elles-mêmes, seraient, dans leur ensemble, racistes. Les organismes de supervision et les institutions chargées du respect de l'égalité, lorsqu'ils s'intéressent à l'étude des dynamiques à l'oeuvre dans le profilage ethnique, doivent compter avec les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir des données de la part de forces de l'ordre souvent fermées et désireuses de se protéger. Quant aux personnes et aux communautés issues de minorités ethniques, cela peut impliquer pour elles de se trouver aux prises avec des stéréotypes concernant leur délinquance, et de devoir faire face aux accusations selon lesquelles les immigrants et les minorités sont responsables d'une large part de la criminalité.

Il s'agit là de difficultés très sérieuses, qui sont venus entraver nombre de tentatives d'appréhender le problème du profilage ethnique et de s'y attaquer. Malgré tout, il s'est révélé possible de surmonter ces difficultés, et c'est toujours le cas. Ce manuel met en lumière les méthodes et les partenariats innovants qui peuvent avec succès apporter des solutions au profilage ethnique et améliorer la qualité et la productivité du travail des forces de l'ordre.

Si une approche globale est préférable, dans les faits celle-ci n'est pas toujours possible. L'incapacité à mettre en oeuvre une telle approche globale ne devrait toutefois pas faire obstacle à l'adoption de mesures plus ciblées, ou plus localisées, pour faire

face au profilage ethnique. En tout état de cause, l'horizon ultime d'un tel processus à plus petite échelle, étape par étape, devrait toujours être le développement d'une approche qui permettent d'apporter des solutions à la question du profilage ethnique à travers l'ensemble de la structure du maintien de l'ordre, que ce soit dans la conduite des opérations au jour le jour ou dans ses orientations politiques générales.

Ce manuel représente l'examen le plus exhaustif à ce jour des initiatives en cours pour résoudre le problème du profilage ethnique et mettre en place des garanties qui permettent d'assurer en Europe un maintien de l'ordre libre de toute discrimination. À ce titre, les différentes mesures présentées dans cet ouvrage ne représentent pas des alternatives exclusives l'une de l'autre, et parmi lesquelles il faudrait faire un choix, mais bien plutôt des approches complémentaires. Comme l'illustrent les études de cas, il existe un vaste champ de possibilités et de solutions inventives, et ces dernières émergent le plus souvent d'un franc dialogue engagé avec les nombreuses et diverses communautés qui constituent l'Europe.

Nous préférons décrire ces initiatives comme des « bonnes pratiques » plutôt que les « meilleures pratiques », et ceci pour deux raisons. En premier lieu, ce qui a fonctionné en un lieu donné peut ne pas marcher ailleurs : lorsque l'on prend en compte le caractère variable des réalités locales, il est rare qu'une seule et unique approche se révèle la meilleure option dans toutes les circonstances. En second lieu, seul un petit nombre des études de cas présentées dans ce manuel a fait l'objet d'un examen et d'une évaluation systématiques. Lorsque c'est le cas, l'évaluation et ses résultats sont mentionnés dans le texte. À la lumière de ces éléments, il est toutefois

### **Le rôle des collectifs dans la lutte contre le contrôle au faciès ou le profilage ethnique**

- Mener campagne pour la mise en place de normes légales et opérationnelles plus solides et plus claires, qui visent de façon spécifique et explicite le problème du contrôle au faciès ou du profilage ethnique.
- Déposer auprès des organismes de surveillance compétents des plaintes portant sur des pratiques particulières de contrôle au faciès ou de profilage ethnique.
- S'impliquer, à l'échelon national et local, dans les forums où les politiques sont discutées, de façon à ce que les données concernant l'impact disproportionné des pratiques policières y soient étudiées et prises en compte.
- Prendre une part active aux programmes de formation à destination des agents des forces de l'ordre.
- Contribuer à l'audit et la révision des politiques policières.

préférable de considérer que les études de cas proposées ici constituent de « bonnes pratiques », ou des pratiques prometteuses, plutôt que les « meilleures » pratiques.

Si la plupart des études de cas sont centrées sur ces bonnes pratiques, encourageantes ou prometteuses, nombre d'entre elles comprennent également un examen des défis rencontrés, et des difficultés auxquelles elles se sont trouvées confrontées. Un plus petit nombre d'études de cas propose également des exemples d'approches à éviter ; en effet, tirer les leçons des échecs peut aider à ne pas répéter les mêmes erreurs.

Chaque section est construite selon une structure similaire : après une définition et un examen schématique des questions clefs, suivent les études de cas et un résumé des principes de base des bonnes pratiques.



### III. Normes juridiques et politiques institutionnelles face au profilage ethnique

#### Les normes juridiques doivent définir et prohiber expressément le profilage ethnique

Il n'y a pas de meilleure expression du rejet par la société de la pratique discriminatoire du profilage ethnique que l'existence d'une norme juridique claire et précise qui la définisse et la prohibe expressément. De telles normes demeurent pourtant une rareté au sein des états-membres de l'Union européenne, et ce en dépit de l'existence d'un vaste éventail de normes et de dispositions visant à lutter contre les discriminations. Le présent chapitre examine les normes juridiques et les orientations pratiques ou les directives qui concernent le profilage ethnique ; il se clôt sur une section qui se penche de façon spécifique sur le profilage induit par les pratiques de contrôle de l'immigration, et sur les limites qui doivent encadrer la permission d'un traitement différentiel sur la base de la nationalité.

Les lois qui régissent les institutions de maintien de l'ordre, leurs attributions et leurs compétences, devraient inclure des dispositions qui prohibent expressément toute discrimination ; mais ce n'est toutefois pas toujours le cas. Lorsque ces principes fondamentaux sont inscrits dans la loi, il est important que les règlements ou les lignes directrices relatifs à leur mise en pratique entrent bien dans le détail de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas en termes de recours à l'origine, à l'appartenance ethnique ou à la religion par les forces de l'ordre. Il est également essentiel que la législation

mettre en place des recours efficace pour les victimes de profilage ethnique, de façon à ce que celles-ci puissent se tourner vers la justice pénale, mais aussi vers les tribunaux civils et administratifs.

Le Réseau européen d'experts en matière de droits fondamentaux résume ainsi les éléments de base que doit inclure le cadre juridique pour garantir une protection adéquate contre le profilage ethnique dans le domaine du maintien de l'ordre :

- il faut prohiber expressément et en des termes clairs le profilage ethnique, de telle façon que des indicateurs liés à la couleur de peau, la religion, l'appartenance ethnique ou l'origine nationale ne puissent en aucune façon être utilisés comme critères de substitution suggérant un comportement délictueux, que ce soit dans le cadre général ou dans celui plus spécifique des stratégies de lutte contre le terrorisme.
- il faut que l'on puisse plus facilement prouver le recours au profilage ethnique par les forces de l'ordre, et il convient d'autoriser à cette fin l'utilisation de statistiques ethniques anonymes de façon à mettre en lumière les attitudes discriminatoires de la part des autorités, dans la limite où cela reste compatible avec les règles relatives à la protection de la vie privée dans le traitement des données personnelles.
- il faut définir de la façon la plus précise possible les conditions dans lesquelles les forces de l'ordre peuvent faire usage de leurs pouvoirs et attributions dans des domaines tels que les contrôles d'identité ou les fouilles.
- il est nécessaire de sanctionner tout comportement constitutif d'un profilage ethnique (ou qui y revient de fait), non seulement par des sanctions pénales, mais également (ou de préférence) par d'autres moyens, qui peuvent inclure des recours civils pour les victimes, ou encore des sanctions administratives ou disciplinaires, dans la mesure où les règles de preuve imposées par les procédures pénales peuvent faire obstacle à une lutte efficace contre de tels comportements et à la protection de ceux qui en sont victimes<sup>58</sup>.

La façon dont les protections et garanties constitutionnelles contre la discrimination s'applique au maintien de l'ordre doit également être davantage codifiée, de façon à établir des limites aux attributions de la police et à instituer des recours lorsque celle-ci abuse de son pouvoir. Malgré cela, les lois visant à lutter contre les discriminations ne sont pas toujours applicables aux services de maintien de l'ordre. En Allemagne, par exemple, la loi générale sur l'égalité de traitement, c'est-à-dire le texte de loi principal du pays en ce qui concerne la non-discrimination, ne s'applique pas au maintien de l'ordre<sup>59</sup>. Des garanties de non-discrimination peuvent également être mises en place dans les lois qui gouvernent les compétences de la police en matière de contrôles d'iden-

tité, de contrôles liés à la maîtrise de l'immigration, de fouilles, ou d'autres attributions et fonctions de la force publique.

### **Les recours juridiques, au sein du système pénal ou administratif**

Les actions en justice impliquant le profilage ethnique demeurent peu courantes au sein de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni. Comme nous l'avons relevé plus haut, il est pourtant essentiel que les victimes du profilage ethnique puissent bénéficier de recours pénaux, civils et administratifs.

Les sanctions pénales prévues par les lois de lutte contre les discriminations devraient ainsi pouvoir être appliquées aux forces de l'ordre et à leurs agents, de façon à manifester clairement que la discrimination par les forces de l'ordre est prise au sérieux et ne sera pas permise ou tolérée. Dans les faits, de telles dispositions seraient toutefois rarement utilisées, pour la simple raison que pour pouvoir poursuivre quelqu'un au pénal, il faudrait pouvoir établir fermement l'intention raciste, et en apporter la preuve selon les critères les plus rigoureux. Or, le profilage ethnique n'est pas tant le produit d'une attitude délibérément raciste que des usages établis dans les rangs de la police, et le seul recours pénal ne saurait de ce fait remédier efficacement à ce type de schémas bien ancrés.

Aussi le droit civil et administratif offre-t-il un cadre juridique plus adéquat à répondre de façon effective au problème du profilage ethnique. À ce titre, il serait bon que la législation prévoie des recours auxquels les victimes puissent avoir aisément accès, et qui permettraient à celles-ci d'apporter la preuve du profilage ethnique qu'elles ont subi. Il faudrait pour cela, notamment, une fois les premiers éléments apportés par la victime, faire reposer ensuite la charge de la preuve sur les forces de l'ordre elles-mêmes<sup>60</sup>, permettre que des actions judiciaires soient ouvertes à la suite d'opérations de « testing », c'est-à-dire de mise à l'épreuve expérimentale du comportement des policiers<sup>61</sup>, accepter comme preuves au sein des tribunaux les données statistiques, permettre aux associations de porter plainte au nom des victimes, et enfin assurer dans les affaires de profilage ethnique la protection contre toute mesure de rétorsion des plaignants et des personnes qui dénoncent un cas de profilage ou apportent des éléments de preuve.

La législation peut jouer un rôle crucial en initiant, à travers l'ensemble du système, les évolutions nécessaires à la prise de conscience des pratiques de profilage ethnique au sein des organismes de maintien de l'ordre, et à l'élimination de celles-ci. Les exemples ci-dessous, empruntés au Royaume-Uni et à l'Irlande du Nord, montrent ainsi comment la législation peut promouvoir et encourager d'importants changements au sein des institutions, via des « obligations positives » imposées aux forces de l'ordre.

## ROYAUME-UNI

### **La loi sur l'égalité (*Equality Act*) de 2010**

La loi de 2010 sur l'égalité réunit l'ensemble des lois préexistantes de lutte contre la discrimination en un seul et même acte, qui instaure un cadre juridique protégeant les droits individuels et faisant progresser l'égalité des chances<sup>62</sup>. La loi s'applique à tous les organismes qui fournissent un service public, y compris la police, les douanes, les impôts, les services de santé, d'hygiène et de sécurité ; elle couvre également la délivrance des permis, les fonctions principales des services de l'immigration (voir plus bas), et le service des prisons et de la probation.

La loi protège contre toute discrimination sur la base d'un certain nombre de « caractéristiques protégées » :

- l'âge
- le handicap
- la transsexualité
- le statut marital (mariage, union civile)
- la grossesse et la maternité
- la race
- la religion ou les croyances
- le sexe
- l'orientation sexuelle

Les organismes et les agents assujettis à la loi doivent, dans l'exercice de leur fonctions, tenir dûment compte de la nécessité :

- d'éliminer toute discrimination illégale, tout harcèlement, toute intimidation, ou toute autre conduite interdite par la loi
- de faire progresser l'égalité des chances entre les personnes qui partagent l'une des caractéristiques protégées, et les autres individus
- d'encourager les bonnes relations entre les personnes qui partagent l'une des caractéristiques protégées, et les autres individus

Les organismes tombant sous le coup de la loi ont l'obligation d'envisager la façon dont ils peuvent contribuer à faire progresser l'égalité des chances et à améliorer les relations mutuelles. Cette réflexion sur l'égalité doit se refléter dans leur prestation de services et dans la conception de leurs politiques, y compris les politiques internes, qui doivent être soumises à un réexamen régulier. La loi de 2010 impose également des obligations spécifiques, qui incluent notamment la publication d'informations et d'objectifs en matière d'égalité, avec un suivi des avancées effectuées dans l'accomplissement de ces objectifs.

La loi fournit aux individus comme aux groupes ou aux communautés les moyens d'entreprendre des actions judiciaires contre les discriminations illégales. La Commission de l'égalité et des droits de l'homme (anciennement connue sous le nom de Commission pour l'égalité raciale) est également compétente pour effectuer des enquêtes, demander un examen judiciaire, et ordonner l'exécution des mesures nécessaires lorsqu'elle estime qu'un organisme public ne remplit pas ses obligations générales ou particulières au regard de la loi.

#### *Immigration*

La loi sur l'égalité est également applicable à l'agence de gestion des frontières du Royaume-Uni (*United Kingdom Borders Agency, UKBA*), mais elle comprend dans ce cas précis une dispense restreinte qui autorise certaines décisions (comme l'ordre de priorité dans lequel traiter les passagers arrivants, ou les mesures d'éloignement d'une personne en cas de violation des règlements de l'immigration ou en raison de son statut au regard de ces règles) à être prises sur la base de la nationalité. Cette exemption n'est toutefois applicable que si elle a fait l'objet d'une législation spécifique ou d'une autorisation du ministère de l'immigration<sup>63</sup>.

L'unité d'évaluation des risques de l'UKBA produit chaque trimestre une liste des nationalités qui peuvent faire l'objet d'un contrôle plus poussé. Les nationalités couvertes par cette autorisation sont trimestriellement réexaminées par l'UKBA, et leur liste est soumise à l'approbation du ministère. Il existe des critères établis pour inclure ou non telle nationalité dans la liste, mais ces critères comprennent notamment les décisions prises en amont par les agents de l'immigration (par exemple la fréquence des refus de visas), qui peuvent elles-mêmes être entachées de divers biais. Le Royaume-Uni ne rend pas publique cette liste de nationalités.

### **Une obligation statutaire, avec des exemptions, inscrite dans la législation de lutte contre les discriminations**

La loi sur l'Irlande du Nord de 1998 a mis en place une obligation statutaire, qui s'impose à toutes les autorités publiques, « de tenir dûment compte de la nécessité de promouvoir l'égalité des chances » dans l'exercice de leurs attributions et fonctions, et de « prendre en compte les avantages qu'il y a à promouvoir de bonnes relations » entre certains individus ou groupes, y compris des personnes d'origine raciale ou de croyances religieuses différentes<sup>64</sup>. Ces devoirs et obligations s'imposent aux services de police d'Irlande du Nord. Cependant, les forces de maintien de l'ordre sont explicitement exemptées des autres normes en matière de non-discrimination. Ainsi l'ordonnance de 1997 sur les relations entre les races (Irlande du Nord) statue-t-elle qu'« aucun élément des Parties II à IV ne saurait rendre illégale une action effectuée dans le but de sauvegarder la sécurité nationale, d'assurer la sécurité de la population ou de préserver l'ordre public »<sup>65</sup>. Or ces parties II à IV sont précisément ceux qui prohibent de façon effective les actions de nature discriminatoire.

Le règlement de 2009 (modification) concernant l'ordonnance sur les relations entre les races (Irlande du Nord) affirme clairement que les services de sécurité, ainsi que les services secrets et de renseignement (*Secret Intelligence Services*) bénéficient d'une dispense quant à la prohibition des discriminations<sup>66</sup>. En outre, ce règlement de 2009 exclut spécifiquement du champ d'application de la loi les actions discriminatoires sur la base de l'origine ethnique ou nationale effectuées dans le cadre des fonctions de contrôle de l'immigration<sup>67</sup>.

### **Ces études de cas permettent d'articuler les principes généraux suivants, qui concernent toute norme juridique cherchant à définir et à prohiber expressément le profilage ethnique :**

- ▶ Les obligations en matière de non-discrimination doivent s'imposer à l'ensemble des agents et des responsables du maintien de l'ordre, y compris dans leurs fonctions de lutte contre le terrorisme, d'administration des douanes et de contrôle de l'immigration.
- ▶ Les lois et les règlements régissant les actes de l'ensemble des agents du maintien de l'ordre doivent être en conformité avec les normes de non-discrimination, et doivent répondre à une logique uniforme et cohérente

- ▶ Toute législation pertinente régissant les interventions des forces de l'ordre devrait interdire de façon explicite les discriminations, et cette prohibition devrait couvrir aussi bien les discriminations directes que les discriminations indirectes
- ▶ La législation devrait faire peser sur les autorités chargées du maintien de l'ordre certaines obligations positives, à savoir, chercher à résoudre le problème des pratiques discriminatoires et veiller à l'équité dans l'aboutissement des opérations de maintien de l'ordre
- ▶ Les normes juridiques devraient appuyer les recours judiciaires et la présentation de rapports publics sur les mesures prises pour remplir les obligations positives en matière d'avancement de l'égalité des chances.

## Les codes de conduite ou de déontologie

Les prohibitions et obligations inscrites dans la loi doivent pouvoir être appuyées par des directives opérationnelles précises expliquant comment user des pouvoirs de police d'une manière neutre et équitable. Il est plus important encore que ces directives prohibent expressément le recours à des critères d'appartenance ethnique, de religion, d'origine nationale pour cibler les personnes que l'on juge suspects, et fassent leur exigence, pour les agents du maintien de l'ordre, de fonder leurs décisions sur des soupçons raisonnables.

Il est fréquent que ce soient dans les codes de conduite, ou de déontologie, que sont énoncés les principes généraux de non-discrimination à l'usage des agents des forces de l'ordre. La violation de ces codes de déontologie peut justifier des enquêtes internes et des mesures disciplinaires ou administratives.

Le Code de déontologie de la Police nationale française, présenté ci-dessous, s'applique tout autant aux services de l'immigration et de la lutte contre le terrorisme qu'aux forces de police sur le territoire. Les codes de l'Irlande du Nord et de l'Autriche posent des normes similaires. Cependant, comme signalé dans plusieurs études de cas, ces codes de conduites ne sont pas toujours appliqués de manière rigoureuse. L'incapacité à mettre en application les normes de non-discrimination pourtant définies dans les règlements des organismes eux-mêmes envoie, au sujet de l'institution et de ses valeurs, un signal aussi puissant que dévastateur.

## Une obligation de non-discrimination inscrite dans le Code de déontologie de la police nationale

Le Code de déontologie de la Police nationale française prohibe expressément les discriminations, et appelle les forces de l'ordre à traiter les civils de manière polie et respectueuse. Tous les agents et responsables du maintien de l'ordre en France sont astreints au respect de ce code, y compris dans l'exercice des fonctions de contrôle de l'immigration et de lutte contre le terrorisme. L'article 7 du Code de déontologie déclare que :

Placé au service du public, le fonctionnaire de police se comporte envers celui-ci d'une manière exemplaire. Il a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques.

Des mises à jour écrites périodiques viennent rappeler aux agents du maintien de l'ordre à leur obligation de non-discrimination, mais elles ne proposent pas de directives spécifiques et pragmatiques pour suggérer ce que devrait être une conduite appropriée.

L'article 6 du code de déontologie dispose que « [t]out manquement aux devoirs définis par le présent code expose son auteur à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ». Les agents peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires et administratives internes ou de procédures judiciaires. Les individus peuvent aussi porter plainte auprès de la Commission nationale de déontologie de la Sécurité (CNDS), un organisme indépendant de traitement des plaintes relatives à la police, qui depuis 2011 a été fusionné avec un bureau national du Défenseur des droits nouvellement créé (décrit en détail au chapitre IV).

En 2009, la CNDS a émis un avis soulignant les difficultés rencontrées pour tenir les agents responsables lorsque des contrôles d'identité à caractère discriminatoire se produisent. En effet, les autorités policières françaises arguaient qu'il ne leur était pas possible d'identifier les agents impliqués dans une affaire spécifique où la police était accusée de discrimination, ce à quoi la CNDS a répondu qu'elle estimait

« tout à fait anormal qu'il soit si difficile d'identifier des fonctionnaires lorsque leur intervention, dont on connaît le lieu et l'heure, n'a donné lieu à aucun écrit de leur part au moment des faits, comme c'est notamment le cas lorsqu'un contrôle d'identité n'entraîne aucune suite. Cette difficulté empêche toute contestation. Elle empêche également de mesurer la fréquence de mauvaises pratiques et entraîne le risque de faire rejaillir sur l'ensemble des fonctionnaires les comportements potentiellement isolés de certains policiers »<sup>68</sup>.



### Le code d'éthique de la police

Le code d'éthique (*Code of Ethics*) des services de police d'Irlande du Nord est régulièrement revu et mis à jour. L'article 6 de ce code d'éthique stipule que :

Les agents de police doivent faire preuve, dans l'exercice de leurs fonctions, d'équité, de contrôle de soi, de tolérance et d'impartialité. Ils doivent user d'un langage et d'une attitude appropriée dans leurs relations avec les individus qui composent la population, avec divers groupes issus de cette population, ainsi qu'avec leurs collègues. Ils doivent accorder le même respect à l'ensemble des individus, ainsi qu'à leurs traditions, leurs croyances et leurs modes de vie du moment que ceux-ci sont compatibles avec l'ordre public et le respect de la loi.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les policiers doivent également accorder le même traitement à toutes les personnes ou classes de personnes, indépendamment de toute considération de race, de couleur de peau, de sexe, de langue, de religion, d'opinion (politique ou autre), d'origine nationale ou sociale, de liens avec une minorité nationale, de handicap, d'âge, d'orientation sexuelle, de statut marital ou familial, de possession de biens, de naissance, ou de tout autre statut personnel. Toute différence de traitement doit obligatoirement être justifiée et rester proportionnée.

Les manquements au code d'éthique peuvent entraîner le lancement d'une enquête disciplinaire ou pénale, soit par le Bureau du médiateur (*ombudsman*) de la police d'Irlande du Nord, soit par les services de police eux-mêmes<sup>69</sup>. Il faut cependant noter que dans les faits, il y a eu plusieurs affaires marquantes où des violations pourtant manifestes du code de conduite n'ont pas donné lieu à une action disciplinaire<sup>70</sup>. De plus, comme précisé plus haut, ce code d'éthique n'est pas applicable aux services de la sécurité intérieure et du renseignement.

### **Une attitude non-discriminatoire guidée et encadrée par des directives juridiques**

La loi autrichienne sur la police dispose que les agents de l'ordre public « doivent s'abstenir de tout comportement qui pourrait donner l'impression d'[être fondés sur] un préjugé, ou qui pourrait être perçu comme une discrimination basée sur le sexe, la race ou la couleur de peau, l'origine ethnique ou nationale, la religion, les croyances, l'opinion politique ou l'orientation sexuelle »<sup>71</sup>. L'accent qui est mis ici sur les actions qui pourraient être perçues comme discriminatoires entraîne une obligation pour les services de police d'éviter de donner par leur attitude l'impression d'une discrimination quelle qu'elle soit.

Sur le plan pratique, la loi sur la police n'offre cependant aucune orientation aux services de police pour leur suggérer quelles attitudes sont appropriées dans le cadre du maintien de l'ordre, ni comment éviter sur le terrain de donner le sentiment d'une discrimination ou d'un préjugé. Les directives, en revanche, mettent bien en place des voies de recours auprès du tribunal administratif indépendant, mais il nous a été rapporté que la procédure en question est laborieuse et coûteuse, et qu'elle ne donne pas lieu à des mesures disciplinaires, mais seulement à l'émission d'un avis sur l'existence ou non d'un manquement ou d'une violation de la loi.

### **Principes généraux des bonnes pratiques en ce qui concerne les codes de conduite ou de déontologie de la police :**

- ▶ Les codes de conduite ou de déontologie doivent poser des valeurs et des normes claires et précises en matière de non-discrimination.
- ▶ Ces mêmes codes doivent énoncer des normes pragmatiques, spécifiquement adaptées au maintien de l'ordre.
- ▶ Des exemplaires de ces codes de déontologie doivent être distribués à l'ensemble des agents de la force publique, qui doivent également recevoir une formation à la déontologie policière, à la fois au cours de leur formation initiale à l'école de police et sous forme de formation continue au cours de leur carrière.
- ▶ Les codes de conduite en vigueur doivent être appliqués dans les faits, et il est particulièrement important que les superviseurs et les gestionnaires au sein de la hiérarchie policière veillent à cette application : leur action ou leur inaction envoient en effet un signal éloquent en ce qui concerne les valeurs portées par l'organisation. Il est également essentiel que des mécanismes externes de supervision surveillent la mise en application des codes de déontologie (voir le Chapitre IV ci-dessous).

## Les directives opérationnelles définissant les seuils d'intervention (et autres directives encadrant les pratiques de terrain)

Un grand nombre de pays de l'Union européenne accordent à leurs forces de l'ordre de larges compétences en matières de contrôles d'identité et de fouilles, qui permettent souvent à celles-ci de contrôler les personnes sans avoir à faire nécessairement état de motifs objectifs qu'elles auraient de soupçonner les individus en question d'aucune activité illégale (en d'autres termes, sans avoir à suivre une norme de soupçon raisonnable). Seuls quelques uns de ces pays, par ailleurs, ont émis des directives opérationnelles spécifiques encadrant la validité (ou non) du recours à des critères d'appartenance ethnique, de couleur de peau, d'origine nationale ou de religion pour fonder un soupçon. Pourtant, exiger des policiers qu'ils fassent reposer les « soupçons raisonnables » sur des critères de comportement plutôt que sur l'apparence d'une personne constitue l'une des protections les plus basiques contre le profilage ethnique. Les données en provenance du Royaume-Uni montrent en effet que lorsque les policiers disposent d'une plus grande marge de manœuvre laissée à leur discrétion lorsqu'ils effectuent des contrôles, ces derniers sont marqués par de plus nettes disparités ethniques ou raciales, et leur efficacité chute<sup>72</sup>. Ce qui veut dire que plus l'on permet aux agents de contrôler qui ils veulent, plus ils risquent de se reposer sur des préjugés et des stéréotypes, ce qui entraîne davantage de profilage ethnique, et davantage de contrôles infructueux.

La nécessité d'un soupçon raisonnable est pourtant bien établie dans les normes européennes en matière de maintien de l'ordre. Ainsi le code européen d'éthique de la police affirme-t-il par exemple que « les enquêtes de police doivent au moins être fondées sur des soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être »<sup>73</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle déterminé que ce « soupçon doit s'appuyer sur des motifs raisonnables, qui forment une part essentielle des garanties contre les arrestations ou détentions arbitraires. Le seul fait de soupçonner en toute bonne foi ne saurait suffire. Le terme de « soupçons raisonnables » implique en effet « l'existence de faits ou de renseignements de nature à pouvoir convaincre un observateur objectif que la personne concernée peut avoir commis une infraction »<sup>74</sup>.

Le Réseau européen d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux s'est inquiété de la légalité des très larges pouvoirs que de nombreux états-membres de l'Union européenne attribuent à leurs forces de police, jugeant que les larges marges discrétionnaires laissées à la police dans les procédures de contrôles d'identité et de fouilles posent en effet problème, du fait qu'elles « créent un sentiment d'impunité au sein de la police, et un sentiment d'impuissance, mais également de ressentiment, parmi les minorités visées »<sup>75</sup>.

Ces préoccupations ont trouvé un écho récent dans le jugement que la Cour européenne des droits de l'homme a prononcé dans l'affaire *Gillan et Quinton contre le Royaume-Uni*. La cour a en effet estimé que les attributions légales qui autorisent la police à contrôler et à fouiller un individu, y compris à des fins de lutte contre le terrorisme, doivent être suffisamment encadrées et délimitées, et soumises à des garanties qui protègent contre leur abus. L'arrêt de la cour relevait ainsi « un risque manifeste d'arbitraire dans l'attribution d'une telle marge discrétionnaire aux agents de police », et signalait le danger que ces marges discrétionnaires fassent émerger des tendances discriminatoires dans la pratique des contrôles policiers<sup>76</sup>.

Il est donc essentiel que l'ensemble des services de maintien de l'ordre s'attachent à mettre en place des orientations détaillées et approfondies, et à assurer la formation de leur effectifs sur les facteurs qui peuvent constituer de façon légitime la base de soupçons raisonnables. On a pu constater en effet que, dans des contextes variés, les agents du maintien de l'ordre avaient souvent du mal à préciser les raisons sur lesquelles reposaient leurs soupçons, ou que ceux-ci s'appuyaient sur des motifs revêtant un caractère machinal et routinier, et parfois invalides. En 2008, un projet de veille et de suivi des contrôles policiers conduit en Bulgarie, en Hongrie et en Espagne a ainsi montré que les policiers éprouvaient de grandes difficultés à expliquer les raisons qui les poussaient à contrôler telle ou telle personne<sup>77</sup>. De même, une étude effectuée en 2010 sur les données de six années de contrôles par la police de New York (*New York Police Department*, NYPD) révélait que plus de la moitié des contrôles documentés étaient justifiés par les « mouvements furtifs » des individus contrôlés<sup>78</sup>. En outre, dans plus de la moitié des cas, les agents du NYPD mentionnaient, comme circonstance complémentaire, un « secteur à forte criminalité », y compris pour des contrôles effectués dans des zones où le taux délinquance était en réalité en-dessous de la moyenne. Une étude britannique indique que souvent les officiers échouent à satisfaire au seuil de soupçon raisonnable, et qu'ils ont en fait tendance à concentrer leurs efforts sur les personnes qui ont déjà eu affaire à la police, ou à s'appuyer, pour décider de contrôler tel ou tel individu, sur des généralisations au sujet des personnes, des lieux ou des situations associés à la délinquance<sup>79</sup>.

L'étude de cas ci-dessous détaille les orientations définies au Royaume-Uni par la loi sur la police et la preuve criminelle (*Police and Criminal Evidence Act*, PACE) de 1984, qui représente selon toute probabilité, l'exemple le plus abouti et le plus large d'un ensemble de directives encadrant le recours aux compétences de contrôle et de fouille. Des directives complémentaires y ont par ailleurs été jointes pour encadrer spécifiquement l'utilisation des contrôles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Celles-ci, bien que modifiées à la lumière de l'arrêt *Gillan et Quinton* de la Cour européenne des droits de l'homme, n'en continuent cependant pas moins de refléter encore et toujours une certaine contradiction interne lorsqu'elles affirment que les compétences de l'an-

ti-terrorisme servent à « la prévention du terrorisme, alors qu'en fait elles permettent de contrôler des personnes qui ne sont pourtant pas suspectées d'être impliquées dans des activités terroristes »<sup>80</sup>.

## ROYAUME-UNI

### **La loi de 1984 sur la police et la preuve criminelle (*Police and Criminal Evidence Act, PACE*) et l'ensemble de la législation relative aux contrôles**

Le Code de pratique A du PACE détaille les pouvoirs accordés à la police pour contrôler les individus sur la voie publique<sup>81</sup> en vertu des lois sur les armes à feu, les drogues, le terrorisme et l'ordre public.

La Section 1 du PACE attribue aux agents de police les compétences nécessaires pour contrôler, fouiller, et de retenir en détention tout individu s'il existe des soupçons raisonnables que la personne en question ait en sa possession des articles volés ou interdits, de façon à « permettre aux policiers d'infirmer ou de confirmer leurs soupçons sur ces personnes sans exercer leur pouvoir d'arrestation ».

Le PACE comprend à ce sujet deux garanties principales : (1) il exige la satisfaction d'un seuil de soupçon raisonnable, et (2) il impose l'enregistrement et le suivi des contrôles et des fouilles.

Le Code de pratique dispose par ailleurs que les « soupçons raisonnables » doivent reposer sur des motifs objectifs et individualisés, et que :

« Les soupçons raisonnables ne peuvent jamais être avancés sur la seule base de facteurs personnels, sans l'appui de renseignements et d'informations spécifiques. Par exemple, la couleur de peau d'une personne, son âge, sa coupe de cheveux ou son style vestimentaire, ou le fait qu'il soit connu [des services de police] pour avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour possession d'un article illégal, ne peuvent à eux seuls servir, isolément ou combinés les uns avec les autres, à justifier la fouille de la personne en question. Les soupçons raisonnables ne sauraient non plus reposer sur des généralisations ou sur l'image stéréotypée selon laquelle certains groupes ou catégories de gens seraient davantage susceptibles de prendre part à des activités criminelles. De même, la religion d'un individu ne saurait être vue comme un motif raisonnable, et ne devrait jamais être envisagée comme une raison de contrôle et de fouille<sup>82</sup>.

Le code exige également l'enregistrement des contrôles et des fouilles<sup>83</sup>. Il est donc demandé aux agents, lorsque c'est possible, de fournir à la personne qui a été

contrôlée une attestation écrite, qui comprend les motifs de la fouille, le ou les objets recherchés par les policiers, l'issue du contrôle, ainsi que le nom et le commissariat de rattachement du ou des agents qui l'ont effectué. Le formulaire contient aussi des cases pour noter les informations personnelles de l'individu contrôlé, telles que son nom, son adresse, son origine ethnique, ou une description physique, tous éléments qu'il peut toutefois refuser de livrer.

L'enregistrement des contrôles et des fouilles remplit un triple objectif :

- (1) amener les agents à se montrer davantage vigilants à effectuer des contrôles bien fondés
- (2) favoriser l'ouverture et la transparence à l'égard de la population, en fournissant une attestation écrite qui inclut notamment des informations sur la façon de déposer une plainte ou un recours
- (3) collecter des données qui permettront aux superviseurs, à la hiérarchie policière et aux résidents et communautés locales d'identifier les agents qui font un usage inadéquat de leurs pouvoirs.

Aux termes de la section 67 du PACE, les manquements au Code de pratique constituent une faute disciplinaire, et les violations du code sont des preuves recevables, à la discrétion du juge, dans toute procédure pénale ou civile.

La loi britannique attribue toutefois aux policiers d'autres pouvoirs légaux pour effectuer des contrôles et des fouilles sans exigence de soupçons raisonnables. Ainsi, les fouilles effectuées dans le cadre de la section 60 de la loi de 1994 sur la justice pénale et l'ordre public (*Criminal Justice and Public Order Act*), telle que modifiée par la section 8 de la loi de 1997 sur les armes blanches (*Knives Act*), ou encore ceux effectués au regard de la section 44(1) et (2) de la loi de 2000 sur le terrorisme (*Terrorism Act*), nécessitent une autorisation préalable et sont enregistrer, mais n'ont pas à satisfaire un seuil de soupçon raisonnable.

La section 60 permet en effet à un inspecteur de police, ou tout officier de rang supérieur, d'autoriser les agents en uniforme à fouiller toute personne ou véhicule dans un secteur donné, sur une période de 24 heures ou plus, lorsqu'il peut raisonnablement craindre que des armes circulent ou qu'il existe un risque de violences graves dans cette zone en particulier. Les données collectées en 2010-2011 révèlent que les noirs courent 37 fois plus de risques que les blancs de subir un contrôle avec fouille dans le cadre de la section 60, tandis que les personnes originaires d'Asie se voient contrôlées et fouillées environ dix fois plus fréquemment que les blancs<sup>84</sup>. Ces résultats viennent confirmer les conclusions antérieures selon lesquelles les agents s'appuient davantage sur des stéréotypes lorsqu'on leur laisse une plus grande latitude dans la conduite des contrôles, et que cela aboutit à des discriminations<sup>85</sup>.

Une nouvelle attribution policière, définie par la section 47a de la loi de 2000 sur le terrorisme<sup>86</sup>, est entrée en vigueur par décret spécial le 11 mars 2011, et vient remplacer les sections 43 et 44 de la loi sur le terrorisme<sup>87</sup> qui avaient été jugées incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Gillan et Quinton contre le Royaume-Uni* de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>88</sup>. La section 47a autorise les agents des forces de l'ordre à rechercher des objets liés au terrorisme sans avoir à faire état de soupçons raisonnables. Les compétences de police qu'elle institue sont toutefois soumises à l'autorisation préalable, et limitée à une zone géographique et un cadre temporel déterminés, d'un officier supérieur, et ce dernier, lorsqu'il autorise le recours à la section 47a, « doit suspecter de façon raisonnée qu'un acte de terrorisme va avoir lieu, et estimer que l'usage de ces pouvoirs est strictement nécessaire pour l'empêcher, et que la ou les zones et lieux figurant dans l'autorisation ne sont pas plus étendus qu'il n'est nécessaire, ni la durée couverte par l'autorisation plus longue que nécessaire à la prévention d'un tel acte »<sup>89</sup>. La Commission parlementaire mixte des droits de l'homme (*Joint Committee on Human Rights*, JCHR) s'est cependant dernièrement inquiétée de ce que les pouvoirs et attributions prévus par la section 47a, en dépit des modifications effectuées suite à l'arrêt *Gillan*, laissent encore libre champ à des manquements aux droits de l'homme<sup>90</sup>.

L'annexe 7 de la loi de 2000 sur le terrorisme<sup>91</sup> donne aux policiers le pouvoir légal de contrôler, d'interroger, de fouiller et de mettre en détention, sans soupçons raisonnables, toute personne dans l'enceinte des aéroports, des ports maritimes et des gares ferroviaires internationales ; ces contrôles sont destinés à vérifier si un individu est impliqué dans des activités liées au terrorisme. La loi autorise une série de questions initiales pour filtrer les personnes à contrôler, suivies par un examen plus poussé qui peut inclure la fouille corporelle de la personne ou celle de ses possessions, la prise de ses empreintes digitales et ADN, et sa mise en détention pour une durée qui peut aller jusqu'à neuf heures. À chaque fois que la durée du processus dépasse l'heure, les agents qui effectuent l'examen sont tenus de rédiger une note justificative, et d'en expliquer le contenu à la personne subissant le contrôle. Toutes les instances où le contrôle effectué dans le cadre de l'annexe 7 se poursuit au delà des questions-filtres initiales doivent par ailleurs être enregistrées, avec les noms et prénoms de la personne soumise à l'examen, le durée totale de ce dernier, et dans les cas où la personne a été détenue, la durée de cette détention<sup>92</sup>. Les directives récentes recommandent que l'ensemble des forces de police enregistrent également l'appartenance ethnique de la personne contrôlée, telle que celle-ci la définit elle-même ; ces données doivent servir à un audit national de la police, mais l'accès à ces informations n'a pour l'heure pas été rendu public<sup>93</sup>.

## Principes généraux des bonnes pratiques en ce qui concerne les directives opérationnelles :

- ▶ Les protocoles opérationnels, les règlements internes, ainsi que les sessions de formation doivent proposer des orientations pratiques et détaillées à l'ensemble des agents sur la façon d'accomplir leur tâche dans le plein respect des normes de non-discrimination.
- ▶ Une supervision adéquate, et des sanctions disciplinaires en cas d'abus de pouvoir, doivent venir renforcer l'application des directives et s'assurer qu'elles sont observées dans les faits.
- ▶ L'on doit veiller à ce que l'ensemble des agents des forces de l'ordre prennent bien conscience des procédures et des sanctions qu'ils encourent s'ils manquent au respect des normes de non-discrimination, et toute violation ou manquement doit être pris au sérieux par les supérieurs hiérarchiques, qui doivent faire preuve de bonne volonté dans l'application de ces normes.
- ▶ Les protocoles opérationnels conçus exclusivement sous l'angle de la responsabilité ou de l'attitude individuelles peuvent s'avérer inadéquats face au problème du profilage ethnique en tant que pratique récurrente à tous les niveaux de l'institution, et doivent donc être complétés par d'autres mécanismes qui permettent de vérifier à plus large échelle les politiques et pratiques en vigueur (voir le Chapitre IV pour un examen des organismes externes de supervision, et pour plus de plus amples informations sur les procédures d'audit et de vérification des politiques).

## Profilage ethnique et maîtrise de l'immigration

L'article 3.2 de la Directive sur l'égalité raciale de l'Union européenne<sup>94</sup> déroge au principe de non-discrimination pour tout ce qui touche à la maîtrise de l'immigration<sup>95</sup>, en autorisant un traitement différencié sur la base de la nationalité. Cette exception, toutefois, n'est applicable qu'au critère de nationalité (au sens de l'état civil), et non à celui d'origine nationale, et la prohibition des discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique, mise en place par la Directive, s'applique bien aux ressortissants de pays tiers<sup>96</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme souligne de façon constante que « la Convention ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier », ni ne porte atteinte au droit des autorités gouvernementales de « contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux »<sup>97</sup>. Pour autant, la cour n'en a pas moins estimé que les discriminations fondées sur la nationalités sont bel et bien



couvertes par les dispositions de non-discrimination de la Convention européenne des droits de l'homme, et a également énoncé des exigences très contraignantes pour la justification d'un traitement défavorable fondé sur la nationalité<sup>98</sup>. Cela revient à dire que, même si les décisions en matière d'immigration, telles que le droit d'entrée et de séjour, reposent sur la nationalité, l'ensemble des individus, y compris les ressortissants de pays tiers (c'est à dire les personnes qui ne sont pas citoyennes d'un pays de l'Union européenne), restent protégés contre toute discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale, ou sur tout autre motif prohibé, dans toutes les sphères de la vie publique à l'exception de l'immigration. De plus, les différences de traitement entre des groupes ethniques particuliers au sein d'une même nationalité sont constitutives d'un profilage, comme par exemple lorsque le gouvernement français, en 2010, n'a ciblé pour la rétention et l'expulsion que les Roumains d'origine ethnique rom, ou lorsque les agents de l'immigration britanniques ont visé isolément des voyageurs roms en provenance de la République tchèque<sup>99</sup>.

Il n'existe à ce jour qu'un petit nombre d'études qui se consacrent à identifier les pratiques aux frontières qui pourraient être constitutives d'un profilage ethnique. Le *Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)* de l'Union européenne interdit les discriminations et invite à traiter toute personne avec la même courtoisie, mais il ne propose aucune orientation pratique sur les motifs qui doivent guider de façon valide et productive la sélection des personnes à qui l'on fera subir un examen plus poussé aux frontières. Les normes ou les choix de politique qui pourraient aider les autorités nationales de l'immigration et leurs agents à remplir leurs obligations en matière de non-discrimination sont également fort rares.

En conséquences, les autorités chargées de l'immigration et des frontières ont développé des réponses très variées face aux inquiétudes concernant les discriminations dans le cadre des contrôles aux frontières. Le recours à des profils comportementaux, de plus en plus sophistiqués, est l'une des réponses courantes au sein des services de l'immigration et des douanes, et il contribue de façon cruciale à faire se porter l'attention des agents sur des facteurs de risque liés à l'attitude ou au comportement plutôt que sur suppositions liant la nationalité ou l'appartenance ethnique à des infractions potentielles. L'étude ci-dessous du cas de la Belgique est un bon exemple d'un système de profils qui repose sur le renseignement et recourt à la fois à des critères comportementaux et géographiques.

### **À l'aéroport de Bruxelles, un profilage comportemental reposant sur le renseignement**

À l'aéroport de Bruxelles, la police de l'aviation dispose d'un système de profilage fondé sur des critères géographiques et comportementaux, qui lui permet d'identifier les personnes potentiellement suspectes avant même leur arrivée à l'aéroport. Les profils reposent sur le renseignement, et sont constamment mis à jour.

Le premier niveau de ces profils cherche à identifier les vols en provenance de pays ou de régions présentant un plus grand risque de criminalité organisée (par exemple, en s'appuyant sur des informations qui indiquent que les vols en provenance d'Afrique de l'Ouest présentent un risque accru de trafic de drogues), et des vols dits à haut risque sont ainsi sélectionnés. La police judiciaire filtre ensuite les passagers de ces vols à haut risque en mettant en œuvre un second niveau de profilage, en utilisant cette fois les données sur les passagers fournis par les compagnies aériennes aux termes des accords en vigueur<sup>100</sup>.

Pour pouvoir utiliser les données des compagnies aériennes et effectuer ces contrôles, la police judiciaire doit impérativement y être autorisée par un procureur, sous la forme d'une ordonnance écrite. Une liste de personnes à contrôler arrivant sur un vol spécifique est ensuite communiquée aux agents chargés du contrôle aux frontières. Les données de la police de l'aviation montrent que l'on détecte une infraction ou un acte illégal chez près d'une personne sur cinq identifiées au moyen de ce filtrage.

Il arrive que ce soit précisément en réponse à des accusations de profilage ethnique l'on développe ou que l'on renforce des profils comportementaux ou des directives spécifiques, comme on peut le constater dans l'étude de cas britannique qui suit. Au Royaume-Uni, la nouvelle approche a également rendue nécessaire une supervision accrue. En attendant des agents qu'ils déclinent les raisons pour lesquelles ils choisissent de questionner ou de fouiller un individu, on est parvenu là aussi à améliorer le ciblage et le taux de détection de la contrebande et d'autres infractions. Une politique similaire mise en place par les services douaniers américains, et décrite au Chapitre VI, a d'ailleurs apporté les mêmes résultats.

### Les directives douanières de l'UKBA relatives à la sélection et à la fouille des personnes

À la suite d'accusations selon lesquelles les services des douanes du Royaume-Uni faisaient subir un profilage ethnique aux personnes d'origine afro-caribéenne, un examen approfondi a mené en 2006 à l'émission d'une nouvelle directive concernant la sélection et le ciblage des passagers. Ces nouvelles orientations visent à garantir que l'ensemble des officiers fassent reposer le tri qu'ils opèrent sur le renseignement, et non sur l'appartenance ethnique ou sur des stéréotypes<sup>101</sup>.

Soit les agents des douanes suivent la piste d'informations spécifiques concernant un vol ou un passager, soit ils sélectionnent des vols à haut risque en s'appuyant sur des réunions quotidiennes de renseignement et sur des analyses de tendances. Une fois que ces vols sont désignés, les agents des douanes effectuent un « profilage à vue » des passagers à leur sortie de l'appareil ; les directives qui encadrent ce « profilage à vue » définissent un ensemble serré d'indices qui peuvent fonder les soupçons.

Les agents des douanes sont tenus d'appuyer leurs recherches, qui sont enregistrées et supervisées, sur huit « champs de suspicion », qui comprennent notamment le point d'origine, la destination et les escales du trajet effectué par le passager, les bagages et le comportement de ce dernier, et ces indicateurs sont régulièrement mis à jour. Chacun de ces domaines comporte un ensemble de questions, classées selon le risque, du plus faible au plus élevé. Par exemple :

- Est-ce que les bagages semblent encombrants et volumineux ?
- Est-ce que le comportement de la personne semble nerveux ?
- Est-ce que la personne semble vouloir éviter les agents des douanes ?

Les superviseurs vérifient les motifs en temps réel au moment de chaque recherche<sup>102</sup>, puis les réexaminent tous les mois. La directive indique aussi que les agents des douanes doivent mettre un terme au contrôle aussitôt qu'ils sont suffisamment convaincus qu'il n'y a pas lieu de soupçonner une infraction, et qu'ils ne doivent pas procéder systématiquement à une fouille.

Le réexamen de 2006 a aussi amendé la « directive sur la fouille des personnes » de telle sorte que les agents des douanes doivent désormais être en mesure d'énoncer des « motifs raisonnables » pour suspecter qu'une personne soit en possession de biens ou de substances illégales. Il est généralement demandé aux agents de faire état de plus d'un motif de suspicion, mais il y a des cas où un facteur isolé sera jugé raisonnable et suffisant, comme par exemple lorsqu'un chien renifleur signale la présence probable de drogues.

Toute personne a le droit de faire appel d'une demande de fouille. Ce droit lui est expliqué, et la personne signe un formulaire de décharge où elle affirme comprendre ses droits.

L'existence de mécanismes de recours et de traitement des plaintes est également essentielle. Les enquêtes menées sur les cas de profilage ethnique peuvent révéler des manques dans la compréhension que les agents ont du problème ou dans leur attitude, et de nouvelles politiques peuvent parfois répondre à ce déficit. L'étude de cas suivante, qui traite des Pays-Bas, présente un avis rendu par le bureau du médiateur sur la non-discrimination dans le contexte des contrôles frontaliers.

## PAYS-BAS

### **Une directive pratique sur le traitement non-discriminatoire dans le cadre des contrôles aux frontières**

En 2005, une voyageuse transitant par l'aéroport de Schiphol a entamé une procédure contre l'armée royale et la police des frontières (KMar), alléguant avoir été traitée de façon discriminatoire en raison de la couleur foncée de sa peau, après avoir été interrogée par un agent de la KMar sur la raison de son séjour aux Pays-Bas. En effet, lorsqu'elle a répondu à l'agent qu'elle était citoyenne du Royaume-Uni, celui-ci a rétorqué : « Et alors ? », tandis que les passagers blancs ne se voyaient pas poser ce genre de questions.

Dans sa décision n° 059 de 2008, le médiateur national hollandais a rendu un verdict en sa faveur, estimant qu'en lui imposant des questions supplémentaires, l'agent de la KMar avait enfreint l'interdiction de toute discrimination dans le contexte des contrôles frontaliers pour les détenteurs d'un passeport de l'Union européenne.

La décision relève qu'« aux termes de l'interdiction (constitutionnelle) des discriminations, une autorité administrative ne peut discriminer quels qu'en soient les motifs ». Elle cite également le décret de 2000 sur les étrangers et les accords de Schengen, qui posent clairement que l'on ne peut poser des questions détaillées aux ressortissants de l'Union européenne que si l'on dispose d'indices selon lesquels la personne en question pourrait représenter une menace pour la sécurité publique. Partant, le verdict du médiateur affirme que l'agent a outrepassé ses pouvoirs en posant des questions qui, strictement parlant, ne devraient pas l'être. Il mentionne qu'

il est fort possible que l'agent n'ait pas eu d'intention discriminatoire consciente à l'égard de la plaignante. Ses actions peuvent en effet également s'expliquer par les doutes qu'il pouvait avoir sur la nationalité de la plaignante ou sur la validité de son passeport.

Cependant, dans les faits, la situation a bel et bien impliqué une inégalité de traitement. En posant à une femme noire une question plus fouillée qu'il n'y était autorisé, et en persistant dans cette voie après

qu'elle ait contesté, à juste titre, son attitude, et plus encore en ne posant pas la même question au passager blanc qui se tenait derrière elle, l'agent a bien soumis la plaignante à une inégalité de traitement, dans le sens négatif. Dans la mesure où il n'a pas donné d'explication à ses actions ou à ses motivations, il a pu à tout le moins donner à la plaignante l'impression, dans ces circonstances, qu'il pratiquait une discrimination à son encontre (de façon consciente ou inconsciente) en raison de son appartenance ethnique. Dans tous les cas, l'indifférence de sa réaction était inappropriée.

Il serait tout à fait envisageable que la question contestée et l'attitude désinvolte et déplacée de l'agent puissent s'expliquer par son ignorance des limites de son autorité et des questions qu'il était légitimement en droit de poser à une citoyenne de l'Union européenne. Il est de ce fait vital que les agents chargés du contrôle des frontières appréhendent pleinement l'étendue de leurs pouvoirs, et qu'ils comprennent que les passagers soumis à un interrogatoire non autorisé peuvent percevoir celui-ci comme une discrimination.

La maîtrise et le contrôle de l'immigration ne relèvent pas seulement des agents des douanes stationnés aux frontières ou aux points d'entrée dans le pays. En effet, dans de nombreux pays de l'Union européenne, les forces de l'ordre remplissent également des missions de contrôle de l'immigration à l'intérieur des frontières nationales. Or, peu de pays ont mis en place des normes claires et précises pour encadrer le recours à des critères d'apparence physique dans le cadre de ses contrôles liés à la maîtrise de l'immigration, et dans certains cas (comme par exemple en Espagne) les tribunaux ont même développé à cet égard une jurisprudence assez inquiétante, et jugé que la police est en fait fondée à utiliser l'apparence ethnique dans le cadre des contrôles liés à l'immigration<sup>103</sup>. En Suède, en revanche, la loi sur les étrangers dispose qu'une personne ne peut être arrêtée sur la voie publique ou contrôlée uniquement en raison de la couleur de sa peau, de son nom, de la langue qu'elle parle, ou d'autres caractéristiques similaires<sup>104</sup>.

La jurisprudence française décrite dans l'étude de cas ci-dessous propose une norme de non-discrimination et des critères précis qui cherchent à déterminer quels sont les motifs raisonnables pour les contrôles en matière d'immigration. Dans la pratique, les pressions qui vont dans le sens d'un renforcement du contrôle de l'immigration ont conduit ces dernières années à des accusations de plus en plus marquées quant à l'existence d'un profilage ethnique en France (sous la forme des fameux « contrôles au faciès »), ce qui semble mettre en évidence la nécessité de mettre en place des directives pratiques et des politiques opérationnelles qui soient un fidèle reflet de la jurisprudence.

### Les compétences de contrôle attribuées à la police à des fins de maîtrise de l'immigration

L'ensemble des étrangers présents sur le sol français doivent avoir sur eux, à tout moment, la preuve de leur statut légal de résidence dans le pays<sup>105</sup>. Les étrangers ont l'obligation de se soumettre aux contrôles d'identité qui peuvent être effectués n'importe quand par les autorités policières<sup>106</sup>.

Le droit français stipule que les opérations de contrôle et de fouille menée par la police doivent reposer sur des « critères objectifs » suivant lesquels on peut raisonnablement supposer que tel individu est d'origine étrangère : cela inclut, par exemple, le fait qu'il lise un journal ou un livre dans une langue étrangère, qu'il conduise une voiture avec une plaque d'immatriculation étrangère, ou qu'il joue d'un instrument de musique « traditionnel » dans un lieu public<sup>107</sup>.

La jurisprudence constitutionnelle a codifié plus avant les critères qui peuvent ou ne peuvent pas être pris en compte lorsque l'on effectue un contrôle d'identité en lien avec l'immigration. Un jugement rendu en 1993 par le Conseil constitutionnel a ainsi établi que les contrôles policiers en matière d'immigration ne pouvaient dans aucune circonstance être motivés par des indices à caractère discriminatoire, tels que la couleur de la peau, la morphologie ou le style vestimentaire<sup>108</sup>. Un autre jugement du même ordre a par ailleurs établi que les policiers devaient toujours lier et adapter leurs actions aux circonstances particulières entourant les contrôles d'identité<sup>109</sup>.

La maîtrise de l'immigration représente, en France comme dans bien d'autres contextes européens, un défi particulier. C'est en effet dans le cadre du contrôle de l'immigration que les agents se livrent fréquemment à un profilage ethnique pour décider qui contrôler, et font reposer leurs soupçons quant au fait qu'un individu puisse être un immigrant clandestin sur son apparence « étrangère », c'est-à-dire, très généralement, non-blanche.

Il est donc crucial qu'il existe des normes précises et des directives opérationnelles qui soient de nature à aider les agents à évaluer de façon plus nuancée les probabilités qu'une personne se trouve en situation irrégulière au regard des lois sur l'immigration, et qui encadrent les types de pouvoir auxquels on peut et doit avoir recours dans le cadre du contrôle de l'immigration, à l'intérieur du territoire national comme aux frontières de celui-ci. Comme l'étude du cas français le démontre, les orientations et directives opérationnelles manquent souvent de clarté ou de précision, et laissent ainsi

aux policiers trop de latitude pour décider qui contrôler, rendant par là-même le profilage ethnique possible.

Les agents du maintien de l'ordre ne doivent pas faire usage de leurs attributions en matière de maîtrise de l'immigration pour cibler les individus qui ont l'air « différents », et à en inférer que ceux-ci ne sont pas des ressortissants nationaux ou des résidents permanents légaux. Une telle supposition ne saurait en effet être valide au sein de l'Europe multiculturelle d'aujourd'hui ; elle apparaît choquante et insultante aux yeux de nombre d'Européens de diverses origines ethniques. Les politiques en vigueur au sein de la police, les directives ainsi que la formation des agents doivent donc prendre pleinement en compte les difficultés et les défis qui attendent la lutte contre la délinquance et le terrorisme ou la maîtrise de l'immigration dans nos sociétés multi-ethniques.

L'amélioration des relations entre les forces de l'ordre et les communautés qui comportent un grand nombre d'immigrants de fraîche date peut se révéler particulièrement difficile du fait des barrières linguistiques et culturelles, mais aussi parfois d'attitudes à l'égard des forces de l'ordre façonnées par la répression policière dans les pays d'origine, et de la présence d'immigrants clandestins ou sans-papiers qui cherchent à fuir tout contact avec la police (le rapprochement avec les habitants et les communautés est abordé au chapitre VIII). Une application trop sévère et vigoureuse des lois sur l'immigration ruine les relations de confiance, et compromet de façon directe la coopération avec la police, sur le terrain, aussi bien des résidents légaux et des ressortissants que des personnes en situation irrégulière<sup>110</sup>.

### **Principes généraux des bonnes pratiques pour réduire le profilage ethnique dans le contexte de la maîtrise des flux migratoires :**

- ▶ Il doit y avoir une veille et un suivi du contrôle des passeports, notamment par le biais de la collecte de données sur l'appartenance ethnique ou l'origine nationale des personnes contrôlées, de façon à déterminer si les personnes issues de minorités ethniques ou de l'immigrations subissent ces contrôles de façon disproportionnée et/ou injustifiée.
- ▶ Les systèmes de filtrage aux frontières et aux douanes devraient être fondés sur le renseignement en amont, et s'appuyer sur des critères comportementaux, de façon à éviter de recourir à des critères d'appartenance ethnique, de religion, d'apparence physique ou d'autres caractéristiques personnelles du même type.
- ▶ Les normes et directives doivent proposer aux agents des instructions précises sur ce qui est permis et ne l'est pas en terme de recours à l'appartenance ethnique, à la couleur de peau et à l'origine nationale dans la conduite des contrôles.

- Les agents prendront de meilleures décisions si les fouilles et autres examens approfondis nécessitent la supervision directe ou l'autorisation d'un supérieur.

## Les plans d'action stratégique

Les plans d'action stratégique, que nous abordons dans cette section, constituent une réponse de haut niveau à un problème qui a été repéré ; ils peuvent être mandatés par le pouvoir politique, mais l'initiative peut aussi venir des instances supérieures ou du commandement des forces de l'ordre elles-mêmes. Les plans d'action stratégique donne les moyens d'entreprendre l'analyse des problèmes à l'échelle macro, de définir dans chaque domaine les réponses politiques à apporter, de répartir les responsabilités et les ressources, et de décider d'un programme par étapes pour la mise en œuvre des nouvelles politiques. Ils représentent donc un engagement politique sans ambiguïté à prendre les mesures nécessaires pour résoudre un problème, et peuvent de ce fait poser les fondations d'une feuille de route dans le cadre d'une approche globale pour s'attaquer au problème du profilage ethnique. Pourtant, même si de nombreux pays d'Europe ont développé des plans d'action stratégique pour combattre le racisme, ceux-ci ne font que rarement porter leurs efforts sur le profilage ethnique.

Les deux études de cas qui suivent présentent le Plan national d'action contre le racisme de la République d'Irlande dans ses aspects relatifs au maintien de l'ordre, ainsi que la stratégie de diversité de la Garda et son plan de mise en œuvre pour les années 2008 à 2010, qui énoncent les défis à relever et les initiatives politiques à prendre dans différents domaines. Les éléments constitutifs d'un plan d'action stratégique ont également été utilisés de façon originale et inventive aux Pays-Bas, où le caractère très fortement décentralisé des forces de l'ordre ne laisse au gouvernement national qu'un contrôle très limité sur celles-ci (des changements structurels lancés en 2011 visent toutefois à réduire le nombre de forces de polices différentes présentes aux Pays-Bas). En réponse, le Centre national d'expertise en matière de diversité (LECD) a développé des outils d'auto-évaluation, avec une récompense en argent pour le service de maintien de l'ordre qui remporte son prix.



### Le plan national d'action contre le racisme

En Irlande, le plan national d'action contre le racisme (NPAR) s'est vu mis en œuvre de 2005 à 2008. Il définissait le racisme comme « une forme spécifique de discrimination et d'exclusion à laquelle font face les groupes ethniques minoritaires, et qui repose sur la croyance fautive selon laquelle certaines « races » sont de façon inhérente supérieure à d'autres, sur la base des différences de couleur de peau, de nationalité, d'origine ethnique ou culturelle. Le racisme dénie à certaines personnes leurs droits humains fondamentaux, leur droit à la dignité et au respect. Le racisme est un concept complexe et ses facettes sont multiples, allant de petits actes quotidiens de discrimination à des comportements menaçants, voire violents, en passant par des obstacles dressés de manière non intentionnelle au sein des institutions »<sup>111</sup>.

Le plan détaille des objectifs propres au domaine du maintien de l'ordre dans un chapitre « qui porte sur les protections et recours effectifs contre le racisme, y compris en mettant l'accent sur la lutte contre les discriminations, les agressions, les attitudes menaçantes et l'incitation à la haine ». L'objectif 1.4 s'attache par exemple à « étendre le rôle des Gardai [nom informel de la Garda Síochána, la police nationale irlandaise] dans la protection contre le racisme ».

Si cette inclusion du maintien de l'ordre au sein du plan national d'action contre le racisme de l'Irlande n'est pas sans importance, l'on ne peut néanmoins être certain qu'elle ait réellement un large effet sur l'organisation de la Garda dans son ensemble. En effet, le NPAR n'aborde pas de façon spécifique le profilage ethnique ni d'autres problèmes de discrimination au sein de la Garda, alors même que celles-ci tombent clairement sous le coup de la définition du racisme donnée par le NPAR. En lieu et place, le plan préfère mettre avant tout en avant les réactions de la police à des incidents causés par des civils, ainsi que les relations de la police avec les communautés minoritaires.

### Le plan d'activités de la police de 2008

La Garda Síochana définit ses objectifs et ses stratégies par le biais de plans d'activités annuels. L'objectif 5 du plan de 2008 était consacré à la promotion de la diversité, et fixait à la police le but de fournir à tous la même protection ainsi que des services adéquats, tout en favorisant le respect mutuel et la confiance. Parmi les actions spécifiques détaillées à cette fin, on peut citer le développement d'une stratégie de diversification des effectifs pour s'assurer que la Garda Síochana soit pleinement représentative des collectivités qu'elle dessert, l'évaluation de l'efficacité du Bureau des affaires raciales et inter-culturelles de la Garda et le renforcement de ces capacités, le développement d'approches du maintien de l'ordre qui se révèlent effectives auprès des groupes et communautés minoritaires ou marginalisés, et l'amélioration des services rendus par la police sous un angle ethnique et culturel. Le plan comportait aussi des actions majeures visant à améliorer les relations et à renforcer la confiance des communautés minoritaires dans la Garda Síochana. En revanche, il n'incluait pas d'actions spécifiques pour reconnaître et identifier les pratiques de profilage ethnique et pour résoudre ce problème. Malheureusement, le plan de 2009 mentionnait moins d'actions spécifiques sous l'objectif de « diversité ethnique et culturelle », qui disparaissait totalement du plan de 2010.

### Principes généraux des bonnes pratiques pour le développement de plans d'action stratégique :

- ▶ Les plans nationaux d'action ou les plans stratégiques de lutte contre le racisme donnent une certaine visibilité au problème du profilage, et peuvent servir de feuille de route pour les actions à mettre en œuvre, permettant ainsi d'allouer des ressources et de missionner des responsables jusqu'au plus haut niveau pour résoudre les questions de discrimination, y compris le profilage ethnique.
- ▶ Pour être efficace, tout plan doit faire spécifiquement mention du profilage ethnique.
- ▶ Le plan doit comporter des objectifs clairs et précis, mettre en place des incitations et récompenser la réussite, mais aussi sanctionner les manquements.
- ▶ Le plan doit comporter des repères pour faciliter son évaluation, et faire l'objet d'un réexamen régulier auquel prennent part tous les acteurs concernés.

## IV. Organismes de surveillance et systèmes de traitement des plaintes

Les organismes chargés de la surveillance, de la supervision ou du contrôle des activités de maintien de l'ordre, ainsi que les systèmes de traitement des plaintes, peuvent traiter le problème du profilage ethnique. Cependant, ils doivent pour ce faire être en mesure de collecter et d'examiner des données, y compris des statistiques ventilées par appartenance ethnique, qu'ils peuvent utiliser comme preuves de l'existence et de l'étendue du profilage ethnique. Ils doivent également pouvoir enquêter sur la base d'une plainte individuelle.

Pour résoudre le problème du profilage ethnique, il est en effet crucial de déterminer l'étendue de ces pratiques tout autant que les différences qualitatives qui marquent l'expérience de différents groupes de personnes face aux contrôles d'identité, aux fouilles, aux interrogatoires policiers ou aux arrestations. Il existe pour cela diverses approches de recherche, qui apportent chacune d'autres types de données et d'autres perspectives dans l'analyse des pratiques de profilage ethnique. Le présent chapitre détaille les mesures que les organismes de surveillance, les systèmes de traitement des plaintes, et les organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité peuvent prendre pour assurer une veille et un suivi du profilage ethnique et trouver des solutions au problème, ainsi que les difficultés qu'elles peuvent rencontrer dans cette tâche. Les forces et les faiblesses de chacune des approches sont passées au crible, et les études de cas illustrent différents types d'organismes, le pouvoir d'enquête dont ils disposent, et les voies de recours offertes.

## Les mécanismes internes de traitement des plaintes

Il peut exister des systèmes de traitement des plaintes ou des mécanismes internes à la police ; les plaignants doivent dans ce cas déposer leur requête au sujet d'un traitement inéquitable ou injustifié auprès des services de l'ordre eux-mêmes, et l'enquête est ensuite menée en interne. Parfois les investigations sont conduites par un bureau spécialisé des affaires internes, ou une structure similaire. Ces systèmes de traitement des plaintes ou ces organes disciplinaires internes ne traitent que rarement la question du profilage ethnique, et sont de façon générale structurés pour répondre à l'inconduite individuelle d'un policier plutôt qu'aux pratiques récurrentes qui sont parfois le produit de décisions d'ordre opérationnel ou de démarches routinières dans le domaine du maintien de l'ordre. La circulaire adoptée dans l'étude du cas grec ci-dessous demande aux enquêtes disciplinaires internes d'envisager la possibilité d'une intention raciste. S'il s'agit là bien d'une avancée positive, cette exigence ne saurait toutefois englober les discriminations indirectes (lorsque des politiques ou des actions qui semblent neutres, et qui ne comportent aucune mention explicite de l'origine ethnique, de la religion ou d'un autre motif de disparité dans le traitement, n'en ont pas moins dans les faits des conséquences disproportionnées pour certains groupes minoritaires) qui sont souvent au cœur des tendances au profilage ethnique.

### GRÈCE

#### **Une obligation d'enquête sur l'intention raciste**

Suite à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bekos et Koutropoulos contre la Grèce*<sup>112</sup>, le directeur national de la police a adopté en 2006 une circulaire qui demande aux agents chargés de mener des enquêtes administratives sur des manquements à l'éthique policières impliquant des membres de groupes ethniques, religieux ou sociaux vulnérables (tels que les Roms ou les étrangers) de vérifier si l'attitude de la police a été ou non motivée par une intention raciste.

Dans de nombreux pays, les citoyens se méfient fortement des mécanismes internes de traitement des plaintes, qui leur semblent manquer d'indépendance et d'impartialité. Cette situation a abouti à la création d'organismes de surveillance mêlant des dimensions internes (agents du maintien de l'ordre) et externes (civils), ainsi que d'organismes externes indépendants spécialisés dans le contrôle des activités de

maintien de l'ordre. Ces organismes externes peuvent recevoir et traiter des plaintes individuelles, mais également offrir une supervision plus étendue en surveillant les tendances récurrentes des pratiques policières qui peuvent être révélatrices d'un profilage ethnique. Ils peuvent aussi émettre des avis et des recommandations en vue d'une évolution des politiques, de façon à mettre en place un contrôle accru des activités policières ou à instituer des mécanismes de réponse au profilage ethnique.

## Systemes indépendants de traitement des plaintes et organes civils de contrôle

De nombreux états-membres de l'Union européenne ont instauré à la fois des organismes nationaux chargés de promouvoir l'égalité et des organes spécialisés dans le traitement des plaintes relatives à la police ou du contrôle des activités de celles-ci qui ne dépendent pas des forces de l'ordre. Les systèmes de ce type jouent un rôle majeur dans l'identification des pratiques discriminatoires de maintien de l'ordre, contribuant à attirer l'attention sur celles-ci et à recommander des façons d'y remédier. Les experts avancent en général que ces organismes indépendants, en raison de leur plus large autonomie, se révèlent plus efficaces que les mécanismes internes. Cependant, des chercheurs américains contestent cette affirmation, et estime qu'un modèle d'évaluation où un expert externe est invité à venir superviser les processus internes a en fait davantage d'impact sur les pratiques policières que des conseils de contrôle exclusivement composés de civils et qui enquêtent par eux-mêmes<sup>113</sup>.

En tout état de cause, on constate d'un pays européen à l'autre de nettes variations dans le champ de compétence de ces organismes pour traiter les plaintes concernant les agents du maintien de l'ordre (policiers, agents des douanes et de l'immigration, garde-frontières). Dans certains cas par exemple, ils peuvent traiter des plaintes relatives à la plupart de ces autorités, mais leur compétence s'arrête là où commence le champ de la lutte contre le terrorisme. Il existe une rare exception à cette règle, celle du Comité permanent de surveillance des services de renseignement (Comité I), en Belgique, qui offre un contrôle externe des activités de renseignement (une mission ordinairement plutôt dévolue à un comité parlementaire spécial), mais laisse de côté les questions d'attitude des agents ou de discrimination<sup>114</sup>. Il met en effet davantage l'accent sur les questions de légitimité, d'efficacité et de bonne coordination dans le travail des services de renseignement.

Il est essentiel de faire prendre conscience aux minorités ethniques de l'existence de ces organes de traitement des plaintes, et des procédures de recours elles-mêmes. Créé en 2007, le poste de médiateur (*ombudsman*) de la Garda irlandaise (GSOC) s'est

ainsi consacré au cours de sa première année de prise de fonctions à se rapprocher de façon ciblée des « nouvelles communautés » d'immigrants récents, ainsi que des *Travelers* (gens du voyage). Le personnel du GSOC a pour ce faire pris contact avec les associations communautaires et pris part à des rassemblements et réunions de ces communautés pour leur fournir des informations sur le GSOC et ses procédures.

Le Royaume-Uni dispose d'une Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (*Independent Police Complaints Commission*, IPCC) qui enquête sur les plaintes graves et sur les allégations d'inconduite policière, et qui peut également recommander des orientations politiques. L'IPCC assume la responsabilité de l'ensemble des mécanismes de traitement des plaintes contre la police, et sa mission définie par la loi la charge également de renforcer la confiance des populations d'Angleterre et du Pays de Galles dans le système d'examen des plaintes contre la police. L'IPCC est un organisme autonome, qui ne dépend ni de la police, ni gouvernement, ni des plaignants.

En Angleterre et au Pays de Galles, c'est l'IPCC qui enquête sur les plaintes ou allégations de mauvaise conduite les plus graves contre la police, et traite également les appels introduits par les personnes qui n'ont pas été satisfaites de la gestion de leur plainte par la police. En février 2008, ses compétences ont été étendues pour couvrir également les activités des services de contrôles aux frontières (UKBA).

Outre celui d'un contrôle externe, par des civils, des activités de maintien de l'ordre, il existe en Europe deux autres modèles. La Suède, le Danemark et la Norvège, disposent d'agents spécialisés, rattachés au bureau du procureur général, qui reçoivent et examinent les plaintes contre les policiers. Au Danemark, toutefois, les « plaintes mineures » sont gérées au niveau du poste de police où elles sont déposées, ce qui laisse la porte ouverte à la possibilité que des plaintes contre des contrôles policiers discriminatoires ou d'autres instances de profilage ethnique ne dépassent jamais le stade de l'examen interne. Les Pays-Bas ont mis en place un modèle hybride interne-externe d'examen des plaintes, dont le dispositif comprend aussi bien des membres de la police et des experts civils (juges, juristes, etc.). La première étape de la procédure est interne : la plainte est déposée auprès des services de maintien de l'ordre et traitée par ces services au moyen d'une médiation. Dans les cas où l'affaire n'est pas tranchée à ce stade, la plainte est alors transmise aux membres externes de la commission. L'efficacité du processus semble variable. C'est pourquoi il a été proposé de rendre l'enquête automatique, plutôt que de la laisser à la discrétion des services, dès lors qu'une affaire comporte des allégations de discrimination.

Certains organismes de contrôle peuvent prendre eux-mêmes l'initiative d'enquêter sur des questions préoccupantes portées à leur attention. D'autres voient leurs attributions limitée à l'examen des plaintes individuelles mais peuvent, dans certains cas, analyser une série d'affaires de façon à relever des tendances récurrentes de discriminations, et recommander pour les résorber des modifications à apporter aux politiques ou aux pratiques. La Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police du Royaume-Uni s'est ainsi chargée de plusieurs études sur le profilage ethniques, présentées par l'étude de cas ci-dessous.

## ROYAUME-UNI

### **La Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC)**

La plupart des plaintes concernant des contrôles et des fouilles au Royaume-Uni sont déposées directement auprès des postes de police, où elles sont traitées par le biais d'une médiation locale et informelle entre la police et le plaignant. L'IPCC traite les appels qui lui sont soumis dans les cas où cette médiation ne satisfait pas le plaignant, ou les allégations plus graves d'un abus à caractère discriminatoire des pouvoirs de police, ou d'un recours abusif à la force. En outre, l'IPCC a mené des enquêtes à plus grande échelle sur le recours systémique à certaines tactiques de contrôle et de fouille.

En 2007, l'IPCC a ainsi examiné le recours dans la région des West Midlands aux pouvoirs de contrôler et de fouiller définis par la section 60, qui autorise les policiers à contrôler les individus en l'absence de soupçons raisonnables lorsque l'on s'attend par « anticipation » à des violences. Cette enquête faisait suite à une plainte et à un certain nombre d'indices d'un abus systématique de ces attributions policières. L'IPCC s'est appuyée sur l'analyse des données des contrôles, sur les autorisations internes validant les opérations, sur les comptes-rendus de renseignement, sur des entretiens approfondis avec les agents de police et les représentants communautaires, ainsi que sur des comparaisons avec d'autres forces de police et d'autres secteurs géographiques marqués par des problèmes de délinquance similaires. Elle en a conclu que la section 60 était utilisée de façon inappropriée pour gérer des problèmes de criminalité ordinaires, sans que rien ne justifie le recours à ces pouvoirs spéciaux plutôt qu'aux attributions et compétences normales de la police.

En 2009, l'IPCC a publié une position de principe donnant aux forces de police des directives précises sur la façon adéquate d'user de leurs pouvoirs en matière de contrôles et de fouilles, et instituant des normes encadrant la façon dont les plaintes relatives aux contrôles et aux fouilles doivent être traitées<sup>115</sup>. L'IPCC y reconnaissait que « le recours au pouvoir de contrôler et de fouiller est fortement intrusif, et

comporte un risque sérieux de saper la confiance des individus et des communautés dans le maintien de l'ordre ». De ce fait, de tels pouvoirs ne devraient pas seulement être exercés « en conformité avec la loi », mais aussi, et de façon démontrable, dans un souci d'équité et d'efficacité qui doit inspirer confiance à la population.

Le rapport fait reposer sur la police la charge de démontrer, au moyen d'une veille et d'un suivi réguliers, qu'elle fait de ses attributions un exercice approprié, en tenant compte du volume des plaintes, du nombre de contraventions (amendes fixes), de rappels à la loi, d'arrestations et d'inculpations résultant des contrôles, ainsi que de leur impact sur le profil de la délinquance, et du niveau qualitatif de la collecte de renseignements à l'échelon local. La position de principe de l'IPCC décline plusieurs éléments cruciaux pour bâtir une relation de confiance avec la population, notamment la possibilité de trouver une issue satisfaisante aux plaintes dès l'échelon local, et le fait que la police se montre prête à présenter des explications ou des excuses si approprié, et sache tirer les leçons des plaintes. Elle recommande que les enquêtes lancées à la suite de plaintes soient centrées sur les renseignements et les autorisations qui ont conduit au contrôle ou à la fouille, ainsi que sur la connaissance que le policiers a des attributions et des procédures adéquates, plutôt que sur les seules allégations d'inconduite.

La caractéristique approfondi et détaillé des recherches et des recommandations de l'IPCC est le reflet de traits propres au Royaume-Uni, où les inquiétudes au sujet du profilage ethnique remontent historiquement à plus loin, et où l'on dispose de statistiques ventilées selon l'appartenance ethnique, ce qui facilite le type d'enquêtes présentées ci-dessus. Ailleurs en Europe, un tel examen de la question du profilage ethnique se révèle à la fois moins courant et plus difficile à mener. Ceci est dû, pour une large part, à des facteurs tels que l'accent mis en général par les organismes de contrôle sur les plaintes individuelles plutôt que sur les tendances générales du maintien de l'ordre, l'absence de données statistiques ethniques, et la difficulté à apporter la preuve d'une discrimination dans des cas isolés d'abus de la part des forces de l'ordre. Le profilage ethnique peut en effet ne pas être aisément détectable à partir de plaintes individuelles, dans la mesure où il implique souvent des actions (comme les « contrôles au faciès ») que les individus perçoivent comme des nuisances routinières, et somme toute relativement mineures, et qui ne leur semblent pas souvent assez graves pour mériter l'effort d'un dépôt de plainte. Même lorsque les plaintes individuelles semblent bel et bien révélatrices de tendances récurrentes au profilage ethnique, il se peut que des recherches complémentaires restent nécessaires pour faire émerger une image plus précise de la prévalence et de la gravité des allégations de profilage ethnique.



Une ultime difficulté consiste à suffisamment étoffer les plaintes pour qu'elles apparaissent justifiées. En effet, dans les affaires de discrimination, comme dans d'autres affaires d'abus, c'est souvent une question de parole contre parole : le jugement doit être rendu sur la base des témoignages de chacun des individus en présence, l'agent et le requérant civil. De ce fait, les enquêtes menées ne font souvent guère émerger de preuves objectives ou de témoins, et il est souvent difficile de contester les raisons que le policier donne de ses actions. Aussi de tels incidents isolés ne constituent-ils généralement pas un moyen fiable et solide pour mettre en évidence les pratiques de profilage (ceci est toutefois un peu différent dans les affaires de mauvais traitements plus graves, où il peut y avoir des preuves médicales de ceux-ci). La difficulté à donner du corps et de la matière aux plaintes individuelles rend d'autant plus crucial pour les organismes de contrôle de mener des recherches plus larges visant les pratiques récurrentes.

Le contrôle des activités de maintien de l'ordre exercé par des civils peut et doit donc en faire davantage pour identifier le profilage ethnique comme une forme de discrimination indirecte et y répondre selon ces termes. À cette fin, il est nécessaire d'accorder aux organismes de traitement des plaintes le pouvoir d'examiner les politiques institutionnelles et les pratiques qui sous-tendent le profilage ethnique ou rendent celui-ci possible. En dépit des difficultés ici mentionnées, on a pu voir émerger en Europe un certain nombre de pratiques remarquables, qui ouvrent des pistes sur la façon dont les organismes d'examen des plaintes peuvent traiter le problème des discriminations systémiques, y compris le profilage ethnique, et ce même s'il leur faut compter avec le caractère restreint ou partiel des données à leur disposition en ce qui concerne l'appartenance ethnique ou d'autres motifs de discrimination. Les deux études de cas suivantes, sur le « Comité P » en Belgique et la Commission nationale de déontologie de la sécurité en France, en donnent une bonne illustration.

## BELGIQUE

### **Le Comité P**

Le Comité P est en Belgique l'organe indépendant de contrôle de la police, créé en 1994 pour responsabiliser davantage la police et en renforcer le contrôle par le parlement. Son mandat est double : il s'agit d'examiner d'une part la protection des droits constitutionnels, et de l'autre l'efficacité de la délivrance de services par la police. Le Comité P comprend cinq membres nommés par la Chambre des représentants pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

Le Comité P est habilité à recevoir et à examiner les plaintes individuelles, mais il peut aussi agir de sa propre initiative. Les enquêtes sont effectuées par un service spécial d'investigation, qui dispose de pouvoirs étendus, y compris celui d'enquêter directement sur des actes criminels. Le comité peut également fournir une assistance aux victimes, mettre en œuvre des activités de sensibilisation, lancer des procédures judiciaires et y prendre part, et rechercher d'éventuelles problèmes structurels. Le Comité P met en avant son rôle dans l'identification de problèmes affectant le fonctionnement des services de police, et recommande des solutions au parlement et au gouvernement.

Le Comité P a mené plusieurs études liées au profilage ethnique. En 2005, il a ainsi réexaminé l'ensemble des plaintes reçues l'année précédente pour y rechercher des schémas récurrents de racisme et de discrimination. L'analyse prenait en compte le contexte (par exemple, contrôle d'identité, contrôle routier, infractions), le type d'action (propos racistes, attitude ou comportement déplacé, discrimination/biais dans le choix ou la conduite d'une intervention), et le service de police en cause<sup>116</sup>, et s'appuyait sur le codage dans une base de données des plaintes impliquant racisme ou discrimination. Certaines caractéristiques personnelles des plaignants étaient ainsi identifiées, comme le sexe et le régime linguistique (flamand ou francophone), mais pas l'appartenance ethnique dans la mesure où cette information n'était pas recueillie et où les chercheurs ne voulaient pas faire usage d'approximations ou de raccourcis, comme par exemple de s'appuyer sur les noms à consonance étrangère pour identifier une origine ethnique. La recherche a ainsi isolé 70 plaintes pour racisme ou discrimination enregistrées en 2004. Une étude similaire s'est penchée sur les années 2000 à 2003, cette fois en s'appuyant sur le nom du plaignant ou le contenu de la plainte pour supposer une nationalité ou origine étrangère.

## FRANCE

### **La Commission nationale de déontologie de la sécurité**

La Commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS) était une autorité administrative indépendante créée en 2000 pour veiller à l'observation des règles d'éthique par les agents de la force publique française. Les individus pouvaient faire transmettre une plainte auprès de la commission par un membre de l'Assemblée nationale ou du sénat, par le bureau du Défenseur des droits, par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), par le Défenseur des enfants, ou par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. La commission ne pouvait lancer une enquête de son propre chef.

La CNDS publiait un rapport annuel qui mettait chaque année l'accent sur un thème différent. En 2004, le rapport annuel s'est ainsi attaché à analyser les plaintes pour voir si l'on pouvait déceler un schéma récurrent de pratiques discriminatoires au cours des cinq années précédentes. L'étude passait en revue 36 affaires de discrimination et 78 cas de manquements à l'éthique de la police. Elle donnait ainsi une image détaillée des discriminations par la police, avec une analyse approfondie des catégories d'agents mis en cause, des victimes, et des causes potentielles du problème.

Le rapport relevait aussi que l'éventail des victimes était très varié en termes d'âge, de sexe, et d'origine ethnique, mais que le groupe le plus visé était tout de même celui des jeunes de 18 à 35 ans d'origine maghrébine qui croisent les chemins de la police en banlieue parisienne. Selon la CNDS, « les motifs d'intervention sont souvent les mêmes : contrôles d'identité, à titre préventif, destinés à marquer la présence des forces de sécurité dans les quartiers, parfois à l'occasion de regroupements de jeunes et de tapages nocturnes »<sup>117</sup>. Du côté des agents impliqués, la tendance est de trouver plutôt des policiers jeunes et inexpérimentés, souvent sans formation adéquate ni supervision. Le rapport mettait en relief le recours généralisé par les agents aux stéréotypes, et relevait notamment que certains policiers « pratiquaient volontiers l'amalgame » entre populations « visibles » (les minorités ethniques), criminalité et quartiers sensibles, et tendent ainsi à traiter l'ensemble de ces personnes comme un groupe à risque, plutôt qu'individuellement et sur la base de leurs actions<sup>118</sup>. Les recommandations de la commission proposaient un éventail de mesures pour affronter la discrimination et le racisme institutionnalisés, notamment la formation, la supervision, l'organisation et les directives internes, et le respect de la réglementation juridique.

D'anciens membres de la CNDS ont signalé une augmentation spectaculaire du nombre de plaintes (une augmentation de plus de 50% entre 2008 et 2009), tandis que le travail et les conclusions de la commission continuaient de se heurter à des réactions peu empressées, sinon hostiles, de la part du ministère de l'Intérieur et des syndicats de policiers. En 2011, la CNDS a été fusionnée au bureau nouvellement créé du Défenseur des droits.

En Irlande et en Irlande du Nord, les organismes de contrôle de la police collectent des données, ethniques et autres, au sujet des plaignants, sur la base du volontariat. Les deux organismes que nous abordons ci-dessous ont le pouvoir d'examiner les politiques générales et les schémas récurrents de la conduite des policiers, mais aucune ne s'y attelle véritablement.

## IRLANDE

### La Commission de médiation (*Ombudsman*) de la Garda Síochana

La Commission de médiation de la Garda Síochana (GSOC) est une institution indépendante qui traite l'ensemble des plaintes de la population au sujet de la conduite des agents de la Garda Síochana. Instaurée en 2007, la GSOC peut également soumettre à examen les « pratiques, politiques et procédures de la Garda Síochana »<sup>119</sup>. La GSOC dispose d'un système de recueil de données qui enregistre certaines informations personnelles au sujet des plaignants, telles que leur âge, leur sexe, leur nationalité, leur appartenance ethnique, leur religion, et le niveau d'éducation atteint. Ces informations sont livrées par les plaignants sur la base du volontariat. Le type d'allégations est également classé selon différentes catégories : abus de pouvoir, attitude discourtoise, manquement au devoir, discrimination, et autres. Les données ethniques ainsi saisies sont partielles, mais fournissent des indices de l'existence d'un profilage ethnique<sup>120</sup>. Par ailleurs, vingt-cinq plaintes comportant des allégations de discrimination ont été enregistrées en 2009, 22 en 2008, et 39 en 2007. Bien que ces facteurs soient de nature à entraîner tout au moins un examen des pratiques institutionnelles qui semblent avoir pour résultat des discriminations telles que le profilage ethnique<sup>121</sup>, à ce jour le GSOC ne s'est toujours pas intéressée à ce problème.

Le conseil de surveillance de la police d'Irlande du Nord collecte lui aussi sur la base du volontariat les données relatives à l'appartenance ethnique, et autres données personnelles. Lorsque ces données suggéraient un possible problème de profilage, le médiateur de la police engageait des recherches plus approfondies pour identifier d'éventuels problèmes dans l'expérience que font du maintien de l'ordre les communautés minoritaires.

## IRLANDE DU NORD

### Le bureau du médiateur de la police

Le Bureau du médiateur de la police pour l'Irlande du Nord (*Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland*, OPONI) a été instauré dès 1998 pour permettre un mécanisme impartial et indépendant d'examen des plaintes contre les services de police d'Irlande du Nord (*Police Service of Northern Ireland*, PSNI). En plus d'examiner les plaintes qu'elle reçoit, l'OPONI peut mener d'office une enquête s'il a des

raisons de penser qu'un agent de police pourrait avoir commis une infraction pénale, ou enfreint le code de conduite de la police. Élément très important pour repérer les instances de profilage ethnique, l'OPONI peut aussi rechercher dans l'ensemble des plaintes des tendances et des schémas récurrents.

Les personnes qui déposent une plainte reçoivent par courrier un questionnaire à remplir qui demande un certain nombre de données personnelles telles que le sexe, l'âge, les croyances religieuses, le groupe racial, le pays de naissance, le statut marital, le handicap, les opinions politiques, les personnes à charge, l'orientation sexuelle et l'emploi. Les données ainsi collectées sont également classées par catégories d'accusations (trafics, discrimination raciale, manœuvres d'intimidation ou d'oppression, pratiques irrégulières, incivilité, et manquement au devoir). Les plaignants sont libres de répondre ou non au questionnaire, dont le taux de retour (dûment rempli) est de 31 pour cent.

L'inclusion d'une catégorie de « discrimination raciale » dans la collecte de données de l'OPONI est venue soutenir les efforts de veille et de suivi dans ce domaine. Ces données révèlent que sur une période de six ans et demi, trois pour cent des plaignants étaient issus d'une minorité ethnique (or, selon le recensement, ces minorités ne constituent qu'un pour cent de la population). Moins de un pour cent des plaintes déposées par des blancs comprenaient des allégations de discrimination raciale, mais c'était le cas de sept pour cent des plaintes de personnes issues de groupes ethniques minoritaires<sup>122</sup>. Cependant, ce travail de veille et de suivi des plaintes ne permet pas de prendre en compte d'éventuels schémas récurrents dans le recours à des attributions policières telles que le pouvoir d'effectuer un contrôle d'identité ou une fouille, dans la mesure où il est rare que des individus portent plaintes au sujet de ce type d'interventions relativement routinières.

Aussi, afin de répondre aux préoccupations suscitées par les statistiques au sujet des minorités, y compris dans les situations où les données issues des plaintes ne fournissaient pas suffisamment d'informations pour pousser plus loin l'analyse, l'OPONI et le conseil de surveillance de la police d'Irlande du Nord (un organisme indépendant de contrôle de la police) ont commandé une étude sur les expériences et les perceptions du maintien de l'ordre parmi les populations noires et issues d'autres minorités ethniques, ainsi que sur leur attitude à l'égard des forces de l'ordre<sup>123</sup>. Près d'un tiers des personnes qui ont répondu au questionnaire déclaraient que des agents de police s'étaient déjà montrés impolis et brutaux avec eux, et un cinquième déclaraient avoir été discriminés par la police en raison de leur origine ethnique. Près d'un sur dix rapportaient par ailleurs des problèmes causés par le manque d'interprètes ou de matériaux d'information traduits dans leur langue. Parmi les autres problèmes signalés, les répondants ne se sentaient pas pris au sérieux par

la police, se voyaient offrir un service insatisfaisant, ou n'étaient pas tenus informés de l'évolution ou des suites d'une intervention qui les concernait. Le rapport recommande que le PSNI s'attelle à des problèmes tels que la mise en place de procédures pour signaler les crimes racistes, la formation et le recrutement des agents, les services d'interprétariat et de traduction, et le travail de sensibilisation et de rapprochement avec le public.

Ces études de cas démontrent également que l'examen des schémas de pratique policière amène à recommander la résolution de problèmes plus larges de politiques et pratiques institutionnelles, qui vont bien plus loin que le seul comportement individuel des agents au cours d'incidents spécifiques. Des recommandations englobant une évolution à plus grande échelle des politiques et des pratiques sont donc vitales pour faire face au profilage ethnique. Malheureusement, l'une des faiblesses fréquemment constatées des organismes de contrôle de la police est leur incapacité à exiger de celle-ci qu'elle suive leurs recommandations. Trop souvent les organismes ici présentés ne font des recommandations que pour découvrir un peu plus tard qu'elles n'ont donné lieu à aucune action. En France par exemple, la CNDS a fait état de sérieuses difficultés pour amener le ministère de l'Intérieur à mettre en pratique ses conseils et avis ; de fait, le ministère a souvent préféré rejeter les recommandations de la CNDS, même dans le cas des affaires de violences policières. En Grande-Bretagne, la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police a été critiquée pour ne pas rendre ses recommandations publiques, même dans le cas d'affaire très médiatisées qui ont généré de fortes inquiétudes au sein de la population. Par contraste, la capacité de la GSOC irlandaise à faire passer ses avis dans le domaine public (par le biais des rapports qu'elle adresse au parlement) est un élément-clef qui permet de veiller à ce qu'elles soient prises au sérieux.

### **Principes généraux des bonnes pratiques pour les systèmes indépendants de traitement des plaintes :**

- ▶ L'indépendance à la fois des organismes d'examen des plaintes et de leurs équipes de recherches et d'enquête est cruciale.
- ▶ Les organismes de contrôle doivent effectuer un travail de rapprochement auprès des groupes minoritaires, et s'assurer que ceux-ci ont bien connaissance de l'existence de l'organisme, et de la procédure pour déposer plainte.
- ▶ Les organismes de contrôle doivent évaluer les plaintes et collecter des données de façon à pouvoir assurer une veille et un suivi des discriminations, et tout particu-

lièrement des discriminations indirectes. Les données essentielles au traitement de la question des discriminations qui devraient être recueillies comprennent : l'origine ethnique ou nationale, les traits physiques, et la religion des plaignants, ainsi que le type d'allégations. Ces systèmes de collecte de données doivent être conformes aux normes de protection de la vie privée et des données personnelles.

- ▶ Les organismes de contrôle devraient effectuer une méta-analyse des plaintes qu'ils enregistrent de façon à déceler des schémas récurrents qui pourraient suggérer qu'un profilage ethnique est à l'oeuvre.
- ▶ Les organismes de contrôle devraient avoir les compétences pour lancer des enquêtes de leur propre initiative. De telles recherches sont en effet essentielles pour identifier et analyser les discriminations indirectes, qui incluent le profilage ethnique. Les attributions des organismes devraient inclure la possibilité de soumettre à examen des politiques et pratiques institutionnelles plus larges dès lors qu'il y a lieu de croire que les plaintes pour discrimination résultent de pratiques généralisées au sein de l'institution policière.
- ▶ Les organismes de contrôle devraient émettre des avis qui dépassent le seul champ des plaintes individuelles et proposent des réformes des politiques et des pratiques pour répondre aux problèmes systémique de discrimination. Ils devraient aussi disposer de l'autorité pour surveiller la mise en œuvre de ces avis.
- ▶ Les rapports des organismes de contrôle et d'examen des plaintes devraient être publics.
- ▶ Dans les cas où le plaignant a apporté un commencement de preuve de discrimination, le fardeau de la preuve devrait dès lors incomber au défendeur plutôt qu'au plaignant (cette considération ne s'applique pas aux procédures pénales).

## Les organismes spécialisés de promotion de l'égalité disposant d'un pouvoir d'enquête et pouvant offrir des voies de recours

La section précédente traitait des organismes indépendants spécialisés dans la surveillance de la police. La présente section se penche sur les organismes nationaux spécialisés dans la promotion de l'égalité et la non-discrimination, dont certains peuvent également recevoir des plaintes à l'encontre des agents du maintien de l'ordre et offrir des voies de recours aux victimes de discrimination, y compris de profilage ethnique. Tous les organismes spécialisés de promotion de l'égalité ne disposent pas d'un mandat

englobant le domaine du maintien de l'ordre, et lorsque c'est le cas ce mandat ne couvre pas, le plus souvent, l'ensemble des champs d'intervention des forces de l'ordre (il exclut par exemple l'anti-terrorisme ou les douanes). Les organismes pour l'égalité ont des attributions variables. La plupart, mais pas tous, traitent les plaintes individuelles. Beaucoup ont l'autorité pour enquêter sur les pratiques, examiner les politiques en vigueur, et émettre des conclusions et des avis d'ordre plus général. Très peu de ces organismes ont accepté des plaintes qui touchaient spécifiquement au problème du profilage ethnique, ou engagé quelque travail que ce soit à ce sujet.

En France, le mandat de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) englobe les agents responsables du maintien de l'ordre, mais pas la lutte contre le terrorisme, l'immigration ou les douanes. La HALDE peut aborder aussi bien les discriminations directes qu'indirectes, et dispose de larges compétences, mais elle n'a pas à ce jour engagé de travail sur le profilage ethnique et les « contrôles au faciès ». La HALDE a émis des directives spécifiques pour guider la police lorsqu'elle enquête sur des crimes motivés par la haine ou sur des discriminations qui lui ont été signalées. Jusqu'à présent, lorsqu'elle recevait des plaintes contre des policiers, elle transmettait celles-ci à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), aujourd'hui dissoute (en 2011, ses attributions ont été transférées au Défenseur des droits).

L'Office national néerlandais contre les discriminations dispose de larges attributions qui englobent le champ du maintien de l'ordre. En Suède, le Médiateur contre les discriminations est habilité par la loi sur les discriminations de 2010 à examiner les plaintes concernant la police. En Irlande, la Commission des droits de l'homme peut accepter des plaintes individuelles, mais elle a jusqu'ici mis l'accent plus particulièrement sur les orientations politiques ; elle a ainsi mandaté un consultant indépendant pour effectuer un audit des pratiques en matière de droits de l'homme au sein de la Garda, et a émis un rapport sur la façon dont un Pakistanais s'est vu traiter par les services de l'immigration. En Belgique, le mandat Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme recouvre les agents du maintien de l'ordre, de l'immigration et des douanes, mais pas ceux de la lutte contre le terrorisme. Le centre n'examine pas les plaintes particulières, mais dispose autrement d'un large éventail de compétences ; mais il n'a ni reçu de plaintes, ni lancé de recherches sur la question du profilage ethnique.

Aux Pays-Bas, le médiateur national s'impose comme un modèle d'organisme d'enquête extrêmement actif, qui a abordé des questions de discrimination à de nombreuses reprises ; deux exemples de son travail sont présentés ci-dessous.



### Le médiateur national

Le médiateur national néerlandais contrôle l'ensemble des fonctions des forces de l'ordre, du travail ordinaire de police à la lutte contre le terrorisme en passant par l'immigration et les douanes. L'organisme peut se pencher sur des plaintes individuelles, mais aussi étudier les problèmes qu'il identifie à plus grande échelle. Il publie chaque année près de 400 rapports sur des études de cas, dont 150 environ concernent le maintien de l'ordre et l'administration de la justice. Le médiateur ne recueille pas de statistiques ethniques, mais a examiné des plaintes relatives à des discriminations par les forces de l'ordre, dont plusieurs concernaient spécifiquement le profilage ethnique.

L'une de ces affaires avait trait à la politique de « contrôles à 100% » mise en œuvre par les agents des douanes à l'aéroport de Schiphol à l'encontre des passagers en provenance du Surinam, d'Aruba ou des Antilles néerlandaises<sup>124</sup>. L'enquête, déclenchée par une plainte individuelle déposée par un voyageur, a examiné l'ensemble des politiques et des pratiques à l'œuvre dans ces contrôles. Elle a pris en considération la possibilité d'une discrimination, et les enquêteurs ont évalué la liste secrète de critères utilisés par les agents pour déterminer quelles personnes soumettre à un examen plus poussé. Le médiateur s'est aussi interrogé sur le fait de savoir si des discriminations résultaient dans les faits de critères en apparence neutres (discrimination indirecte). Dans le cas d'espèce, il n'a pas conclu à l'existence d'une discrimination raciale, mais il a néanmoins isolé comme posant problème un certain nombre d'aspects de la procédure.

L'affaire *Mme. S de New York c. KMar* (présentée plus haut, Chapitre III) a permis de poser un principe important : lorsque le plaignant a pu verser au dossier des faits qui semblent corroborer une présomption de discrimination, le médiateur a fait porter la charge de la preuve au défendeur (la police militaire des frontières), à qui il revenait alors de démontrer que tel n'était pas le cas<sup>125</sup>.

Une autre enquête menée par le médiateur se penchait sur le cas d'une descente de police, mettant en jeu près de 80 agents, sur une fête organisée par des immigrants africains à Amsterdam en 2007<sup>126</sup>. Bien que la police ait prétendu qu'elle s'attendait à y trouver des membres d'un réseau criminel impliqués dans des escroqueries sur internet, elle s'appuyait pour effectuer cette descente sur les pouvoirs qui lui étaient accordés par la loi sur les étrangers. Soixante sept des 220 personnes environ présentes à cette fête ont été détenus pour des infractions relatives à l'immigration, et 35 d'entre elles ont été expulsées par la suite, mais le raid n' a donné lieu à aucune poursuite pénale relative à l'escroquerie sur

internet ou à des délits associés. Le médiateur a conclu qu'il y avait eu violation du droit à la non-discrimination consacré par la Constitution néerlandaise, dans la mesure où les noirs présents à la fête avaient été spécifiquement visés par les contrôles, alors que l'on laissait partir les blancs. Le médiateur a également critiqué la publicité que la police a donné à cette descente, qui lui a semblé de nature à stigmatiser aux Pays-Bas les Africains de l'Ouest, et en particulier les Nigériens, en paraissant supposer de façon manifeste mais par ailleurs injustifiable que ceux-ci étaient majoritairement des immigrants illégaux se livrant à des activités criminelles. Le médiateur a également contesté le recours à des attributions policières liées au contrôle de l'immigration dans le cadre d'une opération qui entendait de prime abord lutter contre le crime.

Le médiateur a également regardé de près les pratiques institutionnelles dans le cas de trois agents de police issus d'une minorité ethnique qui se plaignaient d'être discriminés au sein des services de police de la ville d'Aarnum<sup>127</sup>. Les plaignants faisaient état de discriminations à leur encontre dans les procédures internes de promotion et d'attribution des missions. L'enquête a examiné les éléments spécifiques de la plainte aussi bien que, plus largement, les pratiques de gestion du personnel au sein du service de police mis en cause. Le médiateur en a conclu qu'il n'y avait pas eu de discrimination dans leur cas, mais que les procédures de promotion manquaient de transparence, et que cela pouvait générer ou permettre le sentiment d'une discrimination. En conséquence, il a émis un avis au sujet des procédures de promotion et d'arbitrage internes à la police, et recommandé l'amélioration des communications en interne.

En janvier 2011, le médiateur national des Pays-Bas a de son propre chef, en collaboration avec les médiateurs municipaux des villes de Rotterdam et d'Amsterdam, lancé une enquête sur les opérations de fouille préventive dans les secteurs désignés comme « zones à risque sécuritaire ». L'enquête examine l'organisation de la police et la mise en œuvre des opérations de recherche préventive, dans le cadre desquelles n'importe quelle personne, ses biens ou son véhicule peuvent être fouillés même en l'absence de soupçons raisonnables. L'enquête du médiateur met l'accent sur la façon dont la police choisit les individus à contrôler et dont elle traite les personnes qui subissent une fouille.

Le Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord s'est quant à elle inquiétée du profilage ethnique potentiellement effectué aux frontières par les agents de l'immigration, et a procédé à l'examen de la situation autant par une observation directe que par le biais d'entretiens avec les agents au sujet des décisions qu'ils prennent.

**Une étude de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord  
– *Our Hidden Borders: The UK Borders Agency Power of Detention*  
(Nos frontières cachées : les pouvoirs de détention de la police des  
frontières du Royaume-Uni)**

En 2009, la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord (NIHRC) a enquêté sur le contrôle de l'immigration<sup>128</sup>, et sur l'« opération Goéland » (« *Operation Gull* »), une opération régulière menée à bien par des agents britanniques de l'immigration dans les ports d'entrée d'Irlande du Nord, au cours de laquelle les passagers de vols et de ferrys sélectionnés étaient contrôlés pour vérifier leur statut au regard de l'immigration au Royaume-Uni. L'enquête s'est penchée sur l'interprétation de la loi de 1999 sur l'immigration, la nationalité et le droit d'asile qui permettait la détention dans les prisons de certains demandeurs d'asile ou individus en situation irrégulière au regard des lois sur l'immigration.

Les enquêteurs de la NIHRC se sont entretenus avec des administrateurs haut placés des services d'immigration et des agents de terrain, et il ont observé le long d'un week-end comment les agents de l'« Opération Goéland » questionnaient les passagers à l'aéroport municipal de Belfast et sur les quais du port maritime de la ville. Les enquêteurs ont également mené des entretiens confidentiels avec des personnes placées en détention, que ce soit à l'aéroport ou dans le quartier des Docks, et avec d'autres agents détachés pour l'occasion par les services de police d'Irlande du Nord (PSNI).

L'enquête a pu déterminer que la législation nationale donnait une trop grande latitude aux agents de l'immigration pour choisir qui contrôler ou placer en détention, et s'est sérieusement inquiété que certaines personnes puissent être sélectionnées à partir d'un profilage racial. La plupart des agents de l'immigration interrogés laissaient en effet entendre qu'il n'existait pas de processus ou de formule uniforme pour effectuer des contrôles dans le cadre de l'« Opération Goéland ». Beaucoup d'agents pensaient pas ailleurs que le fait de contrôler l'ensemble des passagers suffisait à éviter une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique. Mais lorsqu'on les interrogeait avec plus d'insistance sur la façon dont ils décidaient de la nécessité d'un interrogatoire ou d'un examen complémentaires, leurs réponses se faisaient plus ambiguës, et les agents de l'immigration semblaient se contredire les uns les autres en ce qui concerne l'approche mise en œuvre.

Les comptes-rendus de l'« Opération Goéland » montrent qu'entre avril et juin 2007, les agents de l'immigration ont arrêté 202 personnes pour enquête complémentaire. Parmi ceux-ci, 47 étaient de nationalité nigériane, 19 étaient Chinois et 15 originaires

des Philippines. Les vols ciblés à leur arrivée semblaient être exclusivement ceux en provenance des aéroports de Londres, où la probabilité d'avoir un grand nombre de passagers issus de minorités ethnique étaient plus forte en comparaison des aéroports situés plus au nord.

La Commission a émis des recommandations pour mettre les agents de l'UKBA en conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Plus spécifiquement, elle a recommandé que l'ensemble des individus se voient accorder le même niveau de protection, et qu'un processus uniforme s'applique à tous.

Au Royaume-uni, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equalities and Human Rights Commission*) a également entrepris des études comparatives mettant en regard le travail de différentes forces de police à travers le pays ; une telle approche permet de mettre en lumière les écarts existants entre les pratiques, et de chercher à obtenir des explications lorsque celles-ci paraissent discriminatoires.

## ROYAUME-UNI

### **« *Stop and Think!* », une enquête de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme**

En mars 2010, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (EHRC) a publié un examen exhaustif des pratiques de contrôle et de fouille à travers toute l'Angleterre et le Pays de Galles. « *Stop and Think!* » conclut qu'il existe des preuves que différentes forces de police font un usage disproportionné, et potentiellement discriminatoire, de ces contrôles et fouilles<sup>129</sup>. Le rapport de l'EHRC s'appuie sur les données nationales et locales de la police pour analyser les tendances sur cinq ans dans 42 secteurs du maintien de l'ordre, et propose des études de cas mettant en relief les bonnes pratiques.

L'enquête « *Stop and Think!* » utilise un concept de « contrôles en excès » qui détermine combien de contrôles et de fouilles les noirs ou les personnes originaires d'Asie subissent en plus par rapport à ceux qu'ils subiraient s'ils étaient contrôlés et fouillés à la même fréquence que les blancs. Le rapport calcule ainsi qu'en 2007–2008, il y a eu à travers le Royaume-Uni et le Pays de Galles près de 150 000 contrôles « en excès » pour les noirs, ce qui revient à constituer la majorité des 172 000 contrôles subis par des noirs. Il y avait de la même façon un « excès » de près de 52 000 contrôles et fouilles pour les personnes originaires d'Asie, sur un total de 90 000.

Outre ces indices forts de profilage ethnique, le rapport a su apporter la preuve que le recours plus équitable que certaines forces de police font de leurs attributions en matière de contrôles et de fouilles peut aller de pair avec une baisse de la délinquance et une confiance accrue de la population en la police. (Voir les résultats de l'initiative de Stoke-on-Trent présentée au Chapitre VI).

Sur la base des résultats de « *Stop and Think!* », l'EHRC a écrit à cinq forces de police (Dorset, Leicestershire, West Midlands, Thames Valley et Londres) pour obtenir des informations et des explications sur la persistance de niveaux élevés de disparités raciales dans les contrôles, et sur les mesures qu'ils prenaient pour remplir leur obligations au regard de la loi sur les relations entre les races (*Race Relations Act*, RRA). Les réponses de deux de ces forces (Leicestershire et Thames Valley) n'ont pas été jugées satisfaisantes par l'EHRC, qui en mai 2011 est parvenu à un accord contraignant ces deux forces à modifier leurs pratiques, sous la surveillance de la commission, sur une période de 18 mois<sup>130</sup>. Cette entente n'a toutefois pas été rendue publique, ce qui empêchait donc les communautés locales d'en suivre les progrès.

Si, lorsqu'elles sont possibles, les enquêtes approfondies comme celles présentées dans les deux dernières études de cas représentent la meilleure façon d'identifier les problèmes sous-jacents au profilage ethnique et d'y apporter des correctifs, des enquêtes plus ciblées et restreintes peuvent également apporter de précieuses analyses et servir de base au débat sur les normes adéquates. L'étude de cas qui suit met en lumière les conclusions d'une étude de l'organisme national danois pour l'égalité sur les normes juridiques gouvernant les attributions policières.

## DANEMARK

### **Une étude de l'Institut danois des droits de l'homme : *Le profilage ethnique au Danemark – Garanties juridiques sur le terrain du travail policier***

En 2011, l'institut danois des droits de l'homme (DIHR) a publié une étude portant sur la réglementation gouvernant les pouvoirs légaux du maintien de l'ordre dans les domaines du travail de police ordinaire, de la lutte contre le terrorisme, et du contrôle de l'immigration et des frontières<sup>131</sup>. Le rapport s'attache à vérifier la présence, dans la législation et les pratiques danoises, de garanties contre le profilage ethnique.

Le rapport met en relief l'absence d'orientations et de directives pour la police concernant le profilage ethnique dans les activités de contrôle et de fouille, que ce

soit pour le maintien de l'ordre au quotidien, la maîtrise de l'immigration ou la lutte contre le terrorisme. Il recommande la collecte systématique par les forces de l'ordre de données sur les contrôles (incluant l'appartenance ethnique de l'individu contrôlé et les suites données au contrôle) et l'amélioration du système d'examen des plaintes, et suggère que le médiateur du Parlement lance une enquête complète sur les schémas et pratiques de profilage ethnique au Danemark. Le DIHR attire plus particulièrement l'attention sur la conduite d'opérations de contrôle et de fouille dans le cadre de la section 6 de la loi sur les actions de la police, qui permet aux policiers de rechercher des armes, même en l'absence de soupçons raisonnables, dans des secteurs définis comme « zones de contrôles et de fouilles ». La police a l'obligation de fournir des éléments démontrant pourquoi un risque accru de violences existe dans ces zones spécifiques, mais ces zones peuvent être renouvelées indéfiniment, et sans limite dans le temps. L'absence d'une exigence de soupçons raisonnables, l'étendue géographique de ces zones, et l'absence de limite temporelle augmentent le risque d'arbitraire et peuvent entraîner un profilage ethnique. Le DIHR estime donc que les attributions policières prévues à l'article 8 peuvent enfreindre la Convention des droits de l'homme, et recommande de modifier la loi pour la mettre en conformité avec l'arrêt *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni* de la Cour européenne des droits de l'homme.

### **Principes généraux des bonnes pratiques pour les organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité :**

- ▶ Il est crucial qu'à la fois les organismes d'examen des plaintes et leurs équipes de recherche et d'enquête soient indépendants par rapport aux forces de police ou à toute autre autorité chargée du maintien de l'ordre.
- ▶ Les organismes de contrôle doivent nouer le dialogue avec les groupes minoritaires, et s'assurer que ceux-ci ont bien connaissance de l'existence de l'organisme, de ses attributions et de ses procédures, et qu'ils savent comment déposer une plainte.
- ▶ Les organismes de contrôle doivent évaluer les plaintes et collecter des données de façon à pouvoir assurer une veille et un suivi des discriminations, et tout particulièrement des discriminations indirectes. Les données essentielles au traitement de la question des discriminations qui devraient être recueillies comprennent : l'origine ethnique ou nationale, les traits physiques, et la religion des plaignants, ainsi que le type d'allégations. Ces systèmes de collecte de données doivent être conformes aux normes de protection de la vie privée et des données personnelles.

- ▶ Les organismes de contrôle devraient s'attacher à l'analyse des schémas de pratiques récurrents parmi les plaintes reçues pour déterminer s'ils semblent révélateurs d'un profilage ethnique.
- ▶ Les organismes de contrôle devraient avoir les compétences pour lancer des enquêtes de leur propre initiative. De telles recherches sont en effet essentielles pour identifier et analyser les discriminations indirectes, qui incluent le profilage ethnique. Les attributions des organismes devraient inclure la possibilité de soumettre à examen des politiques et pratiques institutionnelles plus larges dès lors qu'il y a lieu de croire que les plaintes pour discrimination résultent de pratiques généralisées au sein de l'institution policière.
- ▶ Les organismes de contrôle devraient émettre des avis qui dépassent le seul champ des plaintes individuelles et proposent des réformes des politiques et des pratiques pour répondre aux problèmes systémique de discrimination.

## Les organes de supervision de la police

Il faut enfin mentionner un dernier type de supervision et de contrôle de la police, bien distinct de celui des organismes qui examinent des plaintes ou se penchent sur des problèmes spécifiques de discrimination ; il s'agit des ministères gouvernementaux et des autres organes ou entités étatiques chargés de définir les politiques de maintien de l'ordre et d'encadrer la gestion de la police. D'une façon générale, ces organismes s'intéressent aux orientations politiques et aux tendances récurrentes dans les pratiques plutôt qu'à des plaintes individuelles. Le plus souvent, ils sont habilités à rendre publics leurs rapports.

Les deux études de cas ci-dessous proviennent du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord, et illustrent la façon dont de tels organes ont pu enquêter sur les contrôles et les fouilles, sur certains problèmes spécifiques concernant la jeunesse, et sur une stratégie de prévention du terrorisme. (Au moment où ces lignes ont été rédigées, le gouvernement britannique avait passé une loi d'abolition de ces hautes autorités policières, pour les remplacer par un système de commissaires élus)

### **Le comité de surveillance de la haute autorité de la police métropolitaine de Londres (*London Metropolitan Police*)**

L'autorité de la police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*, MPA) est statutairement chargée de veiller à ce que les services de la police londonienne (*Metropolitan Police Service*, MPS) rendent compte de leurs résultats. En réponse aux inquiétudes du public sur les disparités constatées à l'égard des communautés minoritaires dans le recours aux techniques de contrôle et de fouille, un comité de surveillance spécifique a été mis en place, qui a concentré son attention sur cinq aspects particuliers de ces contrôles :

- l'impact de la race
- l'utilisation des données relatives aux contrôles
- l'efficacité des contrôles au regard de leur coût
- l'assertion de l'existence de disparités ethnique en matière de criminalité
- l'identification des bonnes pratiques

La MPA a passé en revue les statistiques des contrôles et les études existantes sur la question ; elle a aussi tenu douze audiences publiques, et a invité les individus et les organisations à soumettre leurs commentaires par écrit. En mai 2004, elle a finalement publié son rapport de surveillance sur les contrôles (*Stop and Search Scrutiny Report*), qui comprenait 55 recommandations<sup>132</sup>. Le comité de surveillance a fait état d'un écart tout à fait frappant entre les éléments fournis par les membres des communautés au sujet de leur longue expérience de biais ethniques dans le cadre du maintien de l'ordre, et la vision policière selon laquelle les contrôles et les fouilles constituaient un outil efficace du maintien de l'ordre et de la lutte contre la criminalité. Le comité concluait que les biais raciaux et les stéréotypes étaient à la fois la justification formelle et la cause des disparités dans la pratique des contrôles, que ce soit au niveau du comportement individuel des policiers ou à celui des politiques et des pratiques (ou de l'absence de politiques déterminées).

Les témoignages venant des communautés mettaient bien en évidence les conséquences négatives des contrôles et des fouilles : méfiance envers la police, perte de légitimité des forces de l'ordre aux yeux de certaines communautés, voire hostilité de personnes qui pourraient constituer des sources potentielles d'informations au niveau des communautés ou de renseignement en matière de délinquance. Tout en admettant que le MPS avait pleinement coopéré au processus d'enquête, le comité relevait que dans la pratique, il n'y avait guère d'analyse ou d'interprétation, au sein des services, des données concernant les contrôles, que ce soit à des fins de suivi, d'encadrement ou de renseignement, et que les partenariats entre les collectivités et la police restaient inadéquats.

Les avis du comité touchaient à différents aspects du problème : sa reconnaissance tout d'abord, et le rôle de la hiérarchie et du commandement de la police ; mais



aussi les pouvoirs de contrôle eux-mêmes, gestion organisationnelle de la police, la formation, les plaintes du public, la sensibilisation des populations, et les relations entre les collectivités et la police. Le MPS continue de rendre des comptes à la MPA et des groupes locaux de surveillance et de suivi se réunissent quatre fois par an pour examiner les progrès effectués dans la mise en œuvre des recommandations. La MPA a apporté son soutien à la mise en place, au niveau des *boroughs* (arrondissements londoniens), de groupes locaux de suivi des contrôles, ainsi que les efforts d'éducation des citoyens au sujet de leurs droits et prérogatives.

Plus récemment, en mai 2011, la MPA a tenu une consultation publique portant sur la question de l'enregistrement ou non par la police des contrôles moins poussés, dits en anglais *stop and account* (littéralement, « faire s'arrêter et rendre compte »), à distinguer des classiques *stop and search* (contrôles et fouilles) : il s'agit en effet de contrôles au cours desquels les agents demandent à un individu de justifier de sa présence en un lieu donné ou de ses activités, mais sans donner lieu à une fouille au corps<sup>133</sup>. La consultation comprenait un questionnaire en ligne pour sonder l'opinion publique, de façon quantitative, sur cette question, ainsi que des événements permettant aux populations, et notamment aux jeunes (qui sont les plus susceptibles d'être touchés par ces contrôles), d'exprimer leur point de vue et de prendre part à des débats qui aideront le *Metropolitan Police Service* à décider si l'enregistrement de ces simples contrôles (« stop and account ») doit être poursuivi ou abandonné.

## ROYAUME-UNI / IRLANDE DU NORD

### L'enquête thématique du Conseil supérieur de la police sur les enfants et les jeunes

Le Conseil supérieur de la police d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Policing Board*) vérifie le respect par les services de police d'Irlande du Nord (*Police Service of Northern Ireland*, PSNI) de la législation sur les droits de l'homme, notamment par le biais d'enquêtes thématiques. En 2011, il s'est ainsi penché sur le travail de police auprès des enfants et des jeunes, ainsi que sur les contrôles et les fouilles<sup>134</sup>. Ces enquêtes s'appuient à la fois sur des témoignages oraux et sur les commentaires écrits soumis par un large éventail d'intervenants et de personnes concernées, et ont permis l'instauration de mécanismes pour garantir la prise en compte du point de vue des jeunes et des individus qui ont fait l'objet de contrôles et de fouilles. Nous sommes là au tout début d'un processus de suivi et d'examen des réponses que les services de police d'Irlande du Nord apporteront aux questions soulevées dans le rapport et aux recommandations du Conseil.

Certains pays disposent d'organes d'encadrement et de supervision spécifiques au travail de l'anti-terrorisme. Le modèle de responsabilité le plus courant dans le domaine, particulièrement sensible, de la lutte contre le terrorisme, reste celui d'une commission parlementaire chargée d'encadrer les services de renseignements : de telles commissions existent par exemple aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne, entre autres, mais leur composition et leurs attributions sont extrêmement diverses<sup>135</sup>. Ces commissions ont généralement accès à des informations classifiées, et c'est en partie pour cette raison qu'elles s'abstiennent le plus souvent de rendre des rapports publics. C'est pourquoi l'on ne sait pas toujours précisément si, et dans quelle mesure, elles ont pu se pencher sur des questions de profilage ethnique dans le cadre des compétences de lutte contre le terrorisme, que ce soit par les services de renseignement, la police ou les autorités de contrôle des frontières. L'étude de cas qui suit, toutefois, résume l'enquête parlementaire menée sur un programme de lutte contre le terrorisme au Royaume-Uni, connu sous le nom de PREVENT.

## ROYAUME-UNI

### **L'examen du programme Prevent par la Commission des collectivités et du gouvernement local**

La Commission des collectivités et du gouvernement local est désignée par la Chambre des communes pour contrôler les dépenses, la gestion administrative et les choix politiques du ministère des collectivités et du gouvernement local, et des organismes qui y sont liés. En 2009, la Chambre des communes a chargé la commission de se pencher sur le programme gouvernemental de prévention de l'extrémisme violent (Prevent), qui vise à mettre un terme aux processus de radicalisation, à réduire les soutiens pour le terrorisme et l'extrémisme violent, et à détourner les individus des tentations terroristes.

L'enquête de la Commission couvrait un vaste champ de questions, notamment l'analyse faite par le gouvernement des facteurs qui amènent certaines personnes à prendre part à des violences extrémistes, mise en regard avec d'autres recherches et des avis d'experts sur les facteurs de risque en jeu dans les processus de radicalisation, ainsi que les conséquences indésirables du programme, la pertinence et l'efficacité de l'information fournie au public et de l'implication des collectivités dans le programme, la mise en œuvre de ce dernier à l'échelon locale, et enfin l'interaction Prevent et d'autres initiatives politiques du même ordre.

Un appel à témoignages a été à l'origine de la soumission de près de 70 notes, rédigées par des associations issues de la société civile, des organismes policiers, des

instituts de recherche et de conseil politique, des autorités locales, ainsi que par le ministère des collectivités et du gouvernement local, et des experts s'exprimant à titre individuel. La commission a également tenu cinq réunions de témoignages oraux, et effectué une visite sur le terrain à Birmingham, où elle a entendu près de 45 témoins, représentant une variété d'intervenants aussi large que pour les interventions écrites.

La commission a publié ses conclusions et recommandations dans un rapport de mars 2010, et a également rendu publics l'ensemble des notes écrites qui lui ont été soumises, ainsi que les compte-rendus des auditions orales<sup>136</sup>.

### **Principes généraux des bonnes pratiques pour les organes d'encadrement et de supervision de la police :**

- ▶ Les organismes d'encadrement de la police doivent inclure le profilage ethnique dans leur examen des pratiques de maintien de l'ordre.
- ▶ Ils doivent faire usage de leur capacité à consulter le public, les collectivités et les communautés, et inviter des experts à témoigner devant eux.
- ▶ À moins que cela ne leur soit expressément interdit, ils devraient rendre publiques leurs conclusions et recommandations.



## V. La collecte de données ethniques dans le domaine du maintien de l'ordre

Il n'existe pas d'autres moyen, pour déterminer si un profilage ethnique est en place, et pour mesurer l'ampleur du problème, que de recourir à des statistiques ethniques (par souci de commodité, nous utiliserons dans ce rapport les expressions de « statistiques ethniques » ou « données ethniques » pour désigner, en raccourci, toute donnée statistique ventilée selon l'appartenance ethnique, ou classée d'une manière ou d'une autre en fonction de celle-ci). Or, la collecte de données ethniques reste, dans de nombreux pays de l'Union européenne, un sujet sensible. De nombreux états-membres de l'UE s'y refusent en effet, prétendant que l'instauration de statistiques ethniques est interdite par les normes en vigueur relatives à la protection des données<sup>137</sup>. Il est important de relever, en dépit de ces oppositions, que ces normes n'interdisent pas en réalité le recueil de telles données<sup>138</sup>, et que les normes en matière de non-discrimination appellent au contraire ce type de statistiques, qui constituent un moyen nécessaire au suivi des discriminations et à la résolution du problème.

Les principaux organismes européens chargés des questions de non-discrimination, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI), ont d'ailleurs appelé de leurs vœux, à de nombreuses reprises, la collecte de données ethniques, dans les limites de la protection des données personnelles sensibles. Recueillir des données ethniques permet en effet de mieux saisir les pratiques de maintien de l'ordre qui se révèlent discriminatoires à l'encontre de minorités vulnérables, et de mieux les contester. La

FRA et l'ECRI appellent par conséquent à recueillir des statistiques ethniques concernant les activités de maintien de l'ordre, considérant ces données cruciales pour le suivi et la résolution de la question du profilage ethnique<sup>139</sup>. Comme dans le cas dans d'autres situation où des schémas récurrents de discrimination sont à l'oeuvre, les statistiques ethniques constituent un instrument indispensable pour repérer les pratiques de maintien de l'ordre qui portent une attention disproportionnée (et injustifiée) aux minorités ethniques, sur la base de stéréotypes sur la relation entre appartenance ethnique et délinquance.

Les auteurs du présent manuel sont bien conscients que cette collecte de données doit être effectuée avec prudence et tact. Il est en effet tout à fait compréhensible que de nombreux groupes ethniques (comme les Roms, en particulier) demeure réticents à cautionner l'instauration de statistiques ethniques dans des domaines sensibles, comme le maintien de l'ordre et la délinquance. Dans ces cas, il est recommandé de privilégier le recours à d'autres méthodes tout aussi rigoureuses sur le plan scientifique, comme celles que nous décrirons plus loin, jusqu'à ce que les membres des groupes concernés soient en mesure de comprendre et d'accepter que les données ne seront pas utilisées d'une façon préjudiciable pour eux.

Pour recueillir les données ethniques d'une façon appropriée, il est nécessaire de surveiller étroitement les trois étapes du processus (collecte, stockage et consultation des données), de façon à empêcher tout usage impropre des données. Ceci est particulièrement important dans le domaine du maintien de l'ordre, où il existe un risque manifeste que ces données soient utilisées pour faciliter le profilage ethnique, au lieu de le réduire.

Les normes de protection des données doivent mettre en balance la nécessité pour les forces de l'ordre de recueillir et de conserver des données à des fins de détection et de prévention de la criminalité, ou pour les besoins de l'enquête, avec le respect du droit à la vie privée et de la présomption d'innocence. Comme le demande le Code européen d'éthique de la police, « la collecte, la conservation et l'utilisation de données à caractère personnel par la police se font conformément à la loi et aux accords internationaux ratifiés visant la protection des données à caractère personnel », et « toutefois ces activités sont limitées au degré strictement nécessaire à l'exercice » d'objectifs de maintien de l'ordre légaux, légitimes et spécifiques<sup>140</sup>. Les normes européennes imposent également des principes fondamentaux de nécessité et de proportionnalité pour la collecte de données personnelles, à savoir que ces données doivent être indispensables à un objectif légitime de maintien de l'ordre, et ne doivent pas être conservées au-delà de la durée strictement nécessaire à cet objectif<sup>141</sup>. Il est également statué que les données personnelles sensibles (comme l'appartenance ethnique ou la religion) ne doivent pas être recueillies en l'absence de garanties adaptées prévues par les lois nationales<sup>142</sup>.

La police peut par exemple recueillir des données ethniques sur les personnes à qui elles font subir contrôles et fouilles afin de détecter d'éventuelles discriminations. Étant donné que la vaste majorité des personnes contrôlées ne feront jamais face à des suites judiciaires, et qu'elles sont de fait parfaitement innocentes, leurs données doivent faire l'objet d'une protection scrupuleuse, être anonymisées, et n'être conservées que sur une période restreinte<sup>143</sup>. Différentes approches sont possibles pour recueillir et utiliser des données sans nuire au respect de la vie privée. Aux États-Unis, les lois de l'état de New York imposent par exemple l'effacement des données concernant les contrôles au bout de six mois (cette obligation d'effacement ne s'applique cependant pas aux données statistiques dont l'ensemble des identifiants personnels ont été retirés)<sup>144</sup>. En Hongrie, un projet pilote visant à générer des données ethniques en lien avec les contrôles de police reposait sur l'utilisation d'un formulaire de contrôle qui permettait de relever l'appartenance ethnique dans une espace distinct, détachable, et ainsi strictement séparé dès le départ de toute autre information personnelle (voir dans la section suivante du présent manuel la présentation de ce projet pilote, ainsi qu'un exemplaire type du formulaire utilisé en Hongrie).

## Le recueil de données sur les pratiques de maintien de l'ordre

Cette section examine les différentes manières de recueillir des données concernant les contrôles policiers, et les difficultés fréquemment rencontrées dans cette tâche.

L'une des façons de recueillir des statistiques ethniques concernant les pratiques policières consiste à demander aux agents des forces de l'ordre de remplir un formulaire chaque fois qu'elles contrôlent et/ou fouillent un individu. Les objectifs fondamentaux d'un tel formulaire sont les suivants :

- Détecter toute disparité ou disproportion dans les contrôles touchant les citoyens issus de minorités ethniques
- Dresser un tableau de la façon dont les contrôles sont utilisés par les agents (raisons données pour les contrôles, facteurs qui ont éveillé leurs soupçons, lieu où le contrôle prend place, et suites qui lui sont données)
- Inciter les agents à peser soigneusement les motifs qui justifient les contrôles, et par conséquent à s'interdire de pratiques des contrôles arbitraires
- Offrir un outil supplémentaire pour améliorer l'encadrement des policiers
- Donner aux populations et communautés locales un moyen de surveillance et de suivi des contrôles de police

En général, les formulaires ou attestations de contrôle recueillent les données suivantes :

- Données à caractère personnel de la personne contrôlée (nom, âge, éventuellement numéro de carte d'identité, adresse)
- Appartenance ethnique et/ou nationalité
- Nom (ou numéro de matricule) et unité de rattachement de l'agent qui effectue le contrôle
- Heure, date et lieu du contrôle
- Fondement juridique du contrôle
- Motifs de suspicion (pourquoi l'agent a-t-il sélectionné cette personne en particulier ?)
- Suites données au contrôle (pas de suites, contravention ou amende, arrestation, mise en garde ou rappel à l'ordre...)
- Des informations complémentaires sur des circonstances spécifiques (par exemple, le fait que le contrôle vise un groupe de personnes ou fasse suite à un incident, une description du style vestimentaire, ou d'autres informations pouvant être utilisées à des fins de renseignement).

Pour plus de détails, le lecteur est prié de se référer aux exemples de formulaires reproduits plus loin dans le présent chapitre.

À ce jour, le Royaume-Uni est le seul pays qui recueille de façon systématique, à l'échelle nationale, des statistiques recoupant pratiques de maintien de l'ordre et appartenance ethnique, et qui a mis pour cela en place une obligation juridique : la loi britannique impose en effet aux forces de police en Angleterre et aux Pays de Galles la collecte de données ethniques relatives aux pratiques de contrôle et de fouille<sup>45</sup>. L'expérience du Royaume-Uni montre donc qu'il est tout à fait possible de recueillir des données ethniques sans enfreindre le droit à la vie privée ni causer de discrimination. Ces renseignements sont recueillis depuis 1984, et publiés annuellement depuis 1992. Chaque force de police partage ses données concernant les contrôles, sur une base trimestrielle, avec des groupes locaux de surveillance (composés d'habitants du secteur), et également via internet. La police métropolitaine londonienne (*London Metropolitan Police Service*, MPS) publie aussi des statistiques trimestrielles sur l'utilisation des compétences de contrôle et de fouille liées à la lutte contre le terrorisme, au niveau de la ville et de ses arrondissements (*boroughs*). En 2007, le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) du Royaume-Uni et le Directoire de l'immigration et de la nationalité ont conduit



une étude de faisabilité sur la collecte de données ethniques dans le cadre des contrôles liés à la maîtrise de l'immigration, qui a démontré qu'il était tout à fait faisable de recueillir des données ethniques en relation avec les décisions prises par les services de l'immigration de contrôler et d'interroger tels ou tels passagers aux frontières, même si la méthodologie demande encore à être élaborée plus en détail. Cette même étude a aussi montré que dans ce domaine, les données servaient utilement à mettre en relief des taux disproportionnés de contrôles et permettaient d'assurer le suivi des tendances dominantes dans les processus de prise de décision des agents.

Étant donné les utilisations abusives de données ethniques qui ont marqué l'histoire récente, et les sensibilités encore vives à cet égard, la question de savoir comment définir et enregistrer l'appartenance ethnique doit être abordé avec tact et prudence. Le formulaire de contrôle en vigueur au Royaume-Uni comporte 16 catégories « ethniques », ainsi qu'une catégorie « autres », et on demande à la personne contrôlée de définir elle-même son appartenance en fonction de ces catégories. L'agent a également la possibilité de noter sa propre perception de l'appartenance ethnique de la personne s'il est sur ce point en désaccord avec elle. Le formulaire indique également la loi au regard de laquelle le contrôle a été effectué, et comprend un champ ouvert où l'agent inscrit les motifs individualisés qui l'ont amené à soupçonner la personne contrôlée d'être impliquée dans une activité délictueuse. Tout ceci permet à l'encadrement policier de s'assurer que ses agents effectuent les contrôles d'une façon conforme aux lois en vigueur.

En Bulgarie, en Hongrie et en Espagne, un projet pilote financé par l'Union européenne a cherché à mettre en place des formulaires de contrôle qui prenaient en compte la nationalité et/ou l'appartenance ethnique des personnes contrôlées. Ces formulaires se conformaient en tous points avec les lois nationales de protection des données à caractère personnel propres à chaque pays, même en Hongrie, qui dispose à cet égard des normes les plus strictes au sein de l'UE. Ce projet, nommé *Stratégies pour des contrôles et des fouilles efficaces (Strategies for Effective Police Stop and Search, STEPSS)*, a montré qu'en instaurant une veille et un suivi de ces contrôles, la police était en mesure tout à la fois de réduire le profilage ethnique et de travailler de façon plus efficace. Ce projet est présenté de façon plus détaillée dans les pages qui suivent.

Si l'on veut pouvoir analyser les données tirées des formulaires de contrôle et déterminer si les minorités ethniques sont contrôlées avec plus d'insistance que la population blanche, il convient de comparer la part que ces minorités représentent au sein de la population avec le pourcentage d'individus issus de ces minorités parmi les personnes qui ont subi un contrôle. La question de savoir quelle population doit servir de point de référence ou de comparaison a considérablement fait débat aussi bien aux États-Unis qu'au Royaume-Uni<sup>146</sup>.

S'il va de soi que l'analyse des données doit s'astreindre à autant d'exactitude et de précision que possible, il n'en reste pas moins que lorsqu'en comparant le taux de contrôles visant les minorités ethniques à la représentation de ces dernières au sein de la population, les données font constamment apparaître que ces minorités sont contrôlées à un rythme nettement plus soutenu que les populations majoritaires, cet écart est bien révélateur d'un problème que l'on doit chercher à résoudre.

### **Principes généraux de bonnes pratiques :**

- ▶ Les données ethniques constituent un moyen nécessaire, mais non suffisant en soi, pour s'attaquer au problème du profilage ethnique. La collecte de ces données n'est en effet que la première étape d'un processus : elles doivent ensuite être mises à profit, comme « retour d'expérience » de ce qui se passe sur le terrain pour l'encadrement et la hiérarchie de la police, et comme ressource dans le dialogue avec les communautés.
- ▶ Lorsque l'on s'attache à des pratiques qui laissent aux policiers une large latitude dans leurs actions, comme les contrôles d'identité et les fouilles, il est particulièrement important de recueillir des données ethniques d'une façon conforme aux normes européennes en matière de protection des données.
- ▶ Ces données doivent être utilisées dans le cadre de la gestion des forces de police, de l'encadrement et de la formation des agents, pour évaluer et améliorer la façon dont on choisit les cibles des opérations policières, et pour faire prendre davantage conscience à chaque agent de la façon dont il fait usage de ses pouvoirs. Une utilisation adaptée de ces données devrait amener les policiers à moins se reposer sur des stéréotypes, et rendre ainsi les opérations de police plus efficaces.
- ▶ Toutes les données personnelles sensibles (comme l'appartenance ethnique, l'origine nationale, la religion, les préférences sexuelles) qui peuvent être reliées à des individus spécifiques doivent bénéficier d'une protection stricte, en conformité avec les lois sur la protection des données.
- ▶ Ces données sont recueillies dans le but de rendre le maintien de l'ordre plus transparent et plus responsable. L'ensemble des statistiques ethniques qui peuvent être divulguées sans enfreindre les normes européennes de protection des données doivent être rendues publiques à intervalles réguliers.
- ▶ Ces données doivent servir de fondation à des actions d'information et de sensibilisation menées auprès des populations locales pour débattre des raisons sous-jacentes à toute disparité qui serait constatée, et pour améliorer le travail de la police par l'examen et la prise en compte des attentes des habitants en matière de sécurité.

- Les données tirées des comptes-rendus policiers doivent être complétées par des données provenant d'autres sources, par exemple des sondages effectués auprès des populations, de façon à obtenir des données aussi bien quantitatives que qualitatives sur l'expérience que font des actions de maintien de l'ordre les divers groupes au sein de la population.

## Des systèmes pour vérifier le respect des règles par les agents et réduire le poids des tâches bureaucratiques

L'utilisation de données concernant les contrôles générées par la police elle-même doit pouvoir compter sur le fait que les agents donnent de leurs pratiques de contrôle un compte-rendu exact et fidèle. Or, on connaît bien le problème du sous-enregistrement des contrôles (ou le fait que les agents omettent tout simplement de remplir leurs formulaires) ; aussi existe-t-il toute une gamme de moyens de vérifier et d'encourager le respect des règles par les agents. Au Royaume-Uni, l'enquête du ministère de l'intérieur (*Home Office*) sur les contrôles et les fouilles s'est ainsi heurtée au fait, comme il a été constaté au cours d'un processus de surveillance, que ce sous-enregistrement des contrôles prenait des proportions importantes, avec près des deux tiers des contrôles qui n'étaient pas dûment répertoriés<sup>147</sup>. Le projet STEPSS a de la même façon rencontré des écarts de niveau importants dans le respect des règles d'enregistrement des contrôles : lorsque l'on compare les formulaires aux transcriptions des communications radio de la police, on découvrait ainsi qu'en Hongrie, les agents enregistraient en moyenne 68 pour cent des contrôles effectués, et qu'en Espagne ce même taux connaissait de fortes variations d'un site pilote à l'autre, entre 95 pour cent et un peu moins de 50 pour cent. Étant donné les problèmes identifiés avec les données générées par les forces de police elles-mêmes, il est donc important dès que cela est possible de compléter ces données avec d'autres sources de recherche, qui s'appuient sur des méthodologies tant quantitatives que qualitatives.

L'étude de cas qui suit, venue du Merseyside au Royaume-Uni, fournit ainsi un exemple d'approche qualitative pour vérifier que les agents remplissent correctement leurs formulaires.

### La vérification des données concernant les contrôles par la police du Merseyside<sup>148</sup>

Dans le Merseyside, les officiers supérieurs prélèvent des « échantillons » parmi les formulaires de contrôle pour s'assurer que les agents remplissent ceux-ci avec exactitude, et qu'ils satisfont aux normes juridiques en vigueur. Chaque mois, 50 formulaires sont ainsi échantillonnés au hasard dans chaque secteur de police et chaque unité spécialisée, pour être examinés par un inspecteur et deux sergents, de façon à garantir l'objectivité du processus. Un rapport est ainsi rendu au commandant du secteur, ainsi qu'au chef adjoint de la police. Cette initiative, lancée en septembre 2008, a permis d'améliorer la qualité d'ensemble des formulaires, le taux de formulaires remplis de façon correcte passant ainsi de 82 à 96 pour cent.

Les agents du maintien de l'ordre s'inquiètent souvent du fardeau supplémentaire et de la paperasse administrative que représentent pour eux le fait de remplir les formulaires et d'en saisir les données. Un certain degré de bureaucratie est toutefois nécessaire pour s'assurer que la police rende des comptes de façon transparente. Remplir les formulaires ne représente pas, à cet égard, une forme de distraction qui détournerait les agents du « vrai » travail de police (comme s'en sont plaints certains agents), mais plutôt une partie intégrante de ce travail, qui permet de bâtir des relations de confiance et donne aux forces de l'ordre les moyens de cibler leur recours aux contrôles de façon plus efficace. Les défenseurs britanniques des droits civils ont fait remarquer que « remplir les formulaires de contrôles, une fois l'habitude installée, ne prend en moyenne pas plus de 2 à 5 minutes »<sup>149</sup>, et signalait que l'adoption de nouveaux ordinateurs portables et de téléphones intelligents avaient par ailleurs permis de réduire le temps consacré par les agents aux formalités administratives.

En effet, plusieurs forces de police britanniques ont adopté les nouvelles technologies pour améliorer l'enregistrement des contrôles et des fouilles. L'étude de cas ci-dessus en fournit un exemple : les services de police du West Yorkshire utilisent en effet des téléphones mobiles BlackBerry® pour enregistrer les données relatives aux contrôles. D'autres initiatives au Royaume-Uni ont exploré les possibilités d'enregistrer ces données via d'autres plateformes mobiles, ou via le système radio « Airwave », qui permet à un agent d'enregistrer numériquement les données des contrôles, de vive voix plutôt que par écrit. En Espagne, la police locale teste un stylo qui enregistre automatiquement les données à mesure que celles-ci sont reportées sur le formulaire de contrôle. Une autre approche (fréquemment utilisée dans les villes des États-Unis)

consiste pour l'agent à transmettre oralement les informations aux opérateurs radio, au moyen d'un jeu de codes simplifiés.

## ROYAUME-UNI

### **Les services de police du West Yorkshire Police utilisent les BlackBerry® pour l'enregistrement des données<sup>150</sup>**

En 2009, la police du West Yorkshire a pris part à un projet pilote du ministère de l'Intérieur (*Home Office*) du Royaume-Uni visant à mettre les nouvelles technologies au service d'un enregistrement plus efficace des contrôles et des fouilles, qui s'est révélé une réussite : à présent, plus de 4 500 policiers enregistrent les contrôles qu'ils effectuent à l'aide de téléphones intelligents BlackBerry®. Le logiciel remplit automatiquement les informations d'identification des agents, ainsi que les coordonnées GPS, la date et l'heure du contrôle, et il revient ensuite aux policiers d'y ajouter le cadre juridique dans lequel s'inscrit le contrôle, ses motifs, ses suites, l'appartenance ethnique de la personne contrôlée telle que déterminée par elle-même et par l'agent, d'autres éléments tels qu'une description vestimentaire, et toute autre information qui pourrait être utile à des fins de renseignements. Le BlackBerry® est connecté au système informatique national de la police, et si la personne contrôlée y est déjà fichée, son profil et sa photo apparaissent sur l'écran du téléphone. Lorsque l'agent pense que ceux-ci correspondent bien à la personne qu'il a en face de lui, il les sélectionne et le formulaire est automatiquement complété avec les noms, adresse et date de naissance de l'individu. Le formulaire ne peut être soumis avant que tous les champs ne soient remplis. On donne également à la personne contrôlée une carte de visite sur laquelle apparaît un numéro de référence unique spécifique à ce contrôle, ainsi que le nom du policier qui l'a effectué, et qui fournit également des renseignements sur les attributions de la police en matière de contrôles et sur les procédures à suivre pour déposer plainte ou soumettre des commentaires par écrit sur le site internet de la police.

Une fois le formulaire rempli, il est transmis automatiquement au sous-officier dont dépendent les agents pour qu'il le passe en revue. Les sous-officiers vérifient que le formulaire est complet et conforme aux normes juridiques ; si c'est le cas, le formulaire est validé et inséré dans la base de données centrales. Lorsque le formulaire est rejeté, le système envoie un message automatique à l'agent pour l'informer de la marche à suivre.

Les tests ont montré qu'alors que le traitement des formulaires papier nécessitait un temps total de 22 (en comptant 3 à 5 minutes pour remplir le formulaire, puis le temps nécessaire à son examen par le sous-officier et à la saisie des données par un administrateur), le système d'enregistrement sur BlackBerry® ne prenait que cinq

minutes en tout. L'enregistrement électronique des données améliore également le suivi des contrôles et la transparence générale du système, en dressant un tableau plus large des contrôles effectués par l'ensemble des agents, dans toutes les unités et services de la police. Il permet d'analyser de façon plus précise la répartition géographique des contrôles, notamment en croisant les données avec des cartes de la délinquance où sont référencées les tendances locales de celle-ci, et de cibler plus efficacement les contrôles et les fouilles. Les informations sont transmises, au niveau de chaque district, à des comités de surveillance des contrôles et des fouilles dont les membres émanent des collectivités et communautés locales. Elle est également utilisée par les équipes d'encadrement du secteur, au cours de réunions régulières où sont examinés les endroits où se concentrent la délinquance, ceux où ont eu lieu les contrôles et les fouilles ; on y évalue également la réussite des interventions, et l'on définit les missions pour les deux semaines suivantes.

## La collecte des données et leur suivi permettent de réduire le profilage ethnique

Recueillir des statistiques ethniques relatives à l'usage par la police de ses attributions en matière de contrôles et de fouilles rend possible un suivi continu de l'efficacité de ces pratiques policières. Lorsque l'encadrement de la police utilise les formulaires de contrôle pour s'assurer que les agents s'appuient, dans le cadre des contrôles qu'ils effectuent, sur des soupçons raisonnables plutôt que sur des stéréotypes ethniques, les agents, en retour, usent de leurs pouvoirs de façon plus modérée, plus équitable, mais aussi plus efficace. De fait, l'utilisation des formulaires de contrôle a permis, dans différents contextes, une nette augmentation des taux de réussite. Pour faire court, l'utilisation de données ethniques pour assurer le suivi des performances des policiers réduit la marge discrétionnaire dont ils disposent, et les incite à s'appuyer sur des indices objectifs, plutôt que sur des éléments aussi superficiels que l'apparence, pour décider d'un contrôle. Ce basculement conduit à une efficacité accrue des policiers, comme le suggère l'étude de cas comparative ci-dessous. Ces résultats ne peuvent toutefois être obtenus que lorsque les cadres et les superviseurs, au sein des forces de police, sont eux-mêmes convaincus du caractère précieux des formulaires. Lorsque ce n'est pas le cas, d'importants écarts et disparités ethniques dans les contrôles peuvent subsister en dépit de l'utilisation des formulaires, comme on peut le constater au Royaume-Uni, où les pratiques fluctuent fortement d'un district à l'autre et dans le temps, malgré l'obligation, mise en place à l'échelle nationale, de recourir aux formulaires.

### La mise en place de formulaires de contrôle pour réduire le profilage ethnique

En janvier 2007, en Hongrie et en Espagne, l'Open Society Justice Initiative a travaillé de concert avec les forces de l'ordre et des groupes issus de la société civile pour effectuer un suivi du recours aux contrôles par la police. Le projet *Stratégies pour des contrôles et des fouilles efficaces (Strategies for Effective Police Stop and Search, STEPSS)* a ainsi pu évaluer les politiques et pratiques existantes, concevoir des formulaires et fournir à la police des directives pour l'enregistrement des contrôles, former à l'utilisation de ces formulaires aussi bien les agents que des membres des communautés, et enfin recueillir des données sur les contrôles tout au long des six mois qu'a duré le projet sur les sites pilotes retenus dans chaque pays. Au sein des communautés locales, des groupes consultatifs ont travaillé en relation étroite avec les forces de police tout au long du processus.

Les données tirées des contrôles ont montré que dans chacun des pays concernés, les forces de police pratiquaient un profilage ethnique, contrôlant et fouillant de façon disproportionnée les individus issus de minorités ethniques ou de l'immigration. Les minorités et les immigrants risquaient donc davantage d'être contrôlés, et souvent de subir une fouille au corps, alors même que, presque sans exception, ils n'étaient guère plus susceptibles que les résidents locaux appartenant au groupe majoritaire (et même dans certains cas, bien moins susceptibles) de se trouver en infraction au moment du contrôle.

En Hongrie, par exemple, les Roms couraient près de trois fois plus de risques de subir un contrôle de police que les non-roms, alors que le taux de détection d'infractions au cours des contrôles était à peu près identique pour les deux populations. Les données des contrôles montraient de façon manifeste que les contrôles effectués par les policiers hongrois échouaient ainsi à repérer les crimes et délits : en effet, à peine un pour cent des contrôles aboutissaient à une arrestation dans les formes, et trois pour cent à une rétention de courte durée (par exemple le temps de vérifier l'identité de la personne), et 18% donnaient lieu à l'ouverture de procédures pour petites infractions (terme qui recouvre une large catégorie d'infractions administratives mineures ou d'incivilités). En résumé, un grand nombre de personnes avaient à subir les contrariétés d'un contrôle, pour fort peu de résultats, et ces personnes appartenaient de façon largement disproportionnée à la minorité rom.

En Espagne aussi, certains groupes ethniques minoritaires étaient contrôlés plus que d'autres, mais tous l'étaient davantage (et ce souvent dans de larges proportions) que les Espagnols blancs<sup>151</sup>. À Gérone, par exemple, la police municipale contrôlait les Marocains 6,7 fois plus souvent que les blancs, et dix fois plus souvent les Roumains. Pourtant, une infraction n'était détectée que dans neuf pour cent des

contrôles effectués sur des Marocains, contre 17% dans les cas des Espagnols et 19% dans celui des Roumains. Pour leur part, les Mossos d'Esquadra (la police régionale catalane, qui patrouille également à Gérone), non seulement contrôlaient plus fréquemment les minorités ethniques (en comparaison des Espagnols, 6,1 fois plus pour les Roumains, et 10 fois plus pour les Marocains), mais ces contrôles donnaient également bien plus souvent lieu à des fouilles au corps pour les membres de minorités ethniques (70 pour cent des Marocains contrôlés subissaient également une fouille, et 77 pour cent des Roumains, contre 52 pour cent des Espagnols). Le tableau d'ensemble était donc celui d'un traitement hors de proportions réservé aux groupes ethniques minoritaires, et qui se justifiait fort peu (voire pas du tout) en termes d'efficacité policière.

Les données révélaient également que certains types particuliers d'opérations, ou de déploiement des forces sur le terrain, aboutissaient à renforcer le profilage ethnique : les opérations où les policiers disposaient d'une plus grande latitude dans les contrôles augmentaient les disparités subies par les minorités. À l'inverse, lorsque l'on attendait des agents qu'ils recueillent des données relatives aux contrôles, et ce faisant fassent état de leurs raisons, ou motifs de soupçon, pour chaque contrôle effectué, leur marge discrétionnaire se trouvait ainsi réduite et ils recouraient aux contrôles d'une manière plus efficace. Aussi bien en Hongrie qu'en Espagne, les agents avaient tendance à effectuer globalement moins de contrôles au cours de la période où ils devaient obligatoirement enregistrer ceux-ci, mais la proportion des contrôles qui aboutissaient à une arrestation (ou à d'autres résultats en termes de maintien de l'ordre) était nettement plus forte : lorsque les agents doivent articuler des motifs clairs et individualisés pour procéder à un contrôle, et que leurs supérieurs leur en exigent des comptes, ils se révèlent également plus efficaces.

À Fuenlabrada, le second site pilote espagnol, les écarts et disproportions ethniques dans le cadre des actions de la police municipale étaient au début du projet similaires à ceux de Gérone. Cependant, au long des six mois qu'a duré le projet pilote, les policiers sont parvenus à réduire fortement les disparités dans les taux de contrôle qui touchaient au départ les personnes d'origine immigrée. En outre, le nombre total de contrôles effectués a été plus que divisé par deux, tandis que le pourcentage de contrôles « positifs » (produisant un résultat en termes d'infractions détectées) était parallèlement presque multiplié par trois. En faisant un meilleur usage des données, la police de Fuenlabrada avait donc gagné en efficacité : elle effectuait moins de contrôles, mais ceux-ci étaient nettement plus efficaces. Les cadres et les superviseurs de la police de Fuenlabrada ont pu obtenir ces résultats remarquables en utilisant les données du projet STEPSS de façon systématique, à la fois pour encadrer de plus près chaque agent de patrouille sur le terrain et pour mieux gérer les opérations et le déploiement du personnel à l'échelle du service tout entier. Les données leur ont permis de prendre en compte, dans leur stratégie de prise de décisions, les



conséquences disproportionnées que celles-ci peuvent faire peser sur les groupes ethniques, et de rendre ainsi le maintien de l'ordre moins inéquitable, mais plus efficient<sup>152</sup>. Il est aussi important de noter qu'à Fuenlabrada, ces résultats ont pu être confirmés dans la durée.

Comme l'illustrent les exemples ci-dessus, les statistiques peuvent prendre une part cruciale à l'évaluation de l'efficacité d'opérations de maintien de l'ordre telles que les contrôles d'identité et les fouilles, ainsi que de leur impact sur des groupes spécifiques. De telles données peuvent également servir de fondation à un meilleur ciblage du recours à ces pouvoirs de police. Les études font apparaître que pour être efficace, la police devrait cibler les contrôles en fonction de renseignements constamment mis à jour sur les tendances du moment en matière de criminalité, de l'observation de comportements objectivement suspects, et d'un dialogue constant avec la population et les communautés<sup>153</sup>. Les contrôles pour lesquels la police dispose d'une grande latitude, comme dans le cas des fouilles préventives aux Pays-Bas (décrites ci-dessous), tendent à montrer un taux de rendement réduit, et ont souvent un impact disproportionné sur les minorités ethniques<sup>154</sup>.

## PAYS-BAS

### Une étude des pouvoirs policiers de contrôle à titre préventif

Une étude néerlandaise de 2005 sur l'efficacité des fouilles effectuées à titre préventif pour détecter le port d'armes dans huit villes du pays s'est penchées sur des données tirées de 187 opérations préventives de ce type, menées entre 2002 et 2004 dans les villes d'Amsterdam, de Maastricht, d'Haarlemmermeer, du Helder, de Rotterdam, de Heerlen, d'Utrecht, et de Tilburg. L'étude a notamment répertorié les coûts de cette politique en termes de ressources et d'heures de travail des policiers.

Au cours de ces opérations, 79 499 avaient été contrôlées et 2 010 armes découvertes, dont 68% d'armes blanches (à lame), 16,8% d'armes contondantes, et 2,6% d'armes à feu.

Dans l'ensemble, l'étude a établi que les fouilles visaient de façon disproportionnée les minorités ethniques, et que pour 1000 personnes fouillées, seulement 25 armes étaient ainsi mises au jour (et encore, ces chiffres étaient quelque peu gonflés par

l'inclusion d'articles tels que les simples canifs)<sup>155</sup>. Pourtant le coût des opérations en termes d'heures de travail effectuées était extrêmement élevé : 54 opérations à Amsterdam avaient nécessité à elles seules 12 000 heures de travail policier. À Rotterdam, les coûts en termes de ressources étaient tout aussi élevés, et pour des résultats tout aussi maigres<sup>156</sup>. Le temps que la police devait consacrer à ces opérations, au regard de leur maigre taux de succès, illustre bien les raisons pour lesquelles ce type d'opérations à grande échelle et laissant une grande latitude aux policiers sont en fin de compte inefficaces : elles encouragent le profilage ethnique, mais dans les faits elles échouent largement à mettre au jour les activités criminelles.

## L'échange de données avec les communautés

L'un des principes fondamentaux de la collecte de données statistiques ethniques dans le cadre du maintien de l'ordre veut que les résultats que l'on en retire soient, si faire se peut, rendus publics, en particulier lorsque l'on prend en compte les inquiétudes, qui subsistent chez de nombreux groupes minoritaires, au sujet des usages potentiellement abusifs qui pourraient être faits des statistiques ethniques. Ces préoccupations légitimes rendent essentiels à la mise en place de systèmes de suivi « ethniques » la connaissance éclairée, le plein consentement et, de préférence, la participation active de tous les intervenants, à savoir les communautés minoritaires, mais aussi la population générale et les services de maintien de l'ordre concernés.

Chaque année, le Royaume-Uni publie des statistiques nationales sur les contrôles et les fouilles, qui comprennent des données en provenance de l'ensemble des 43 services de police actifs sur le territoire de l'Angleterre et du Pays de Galles. Ces statistiques annuelles ont attiré l'attention des cercles politiques et des médias sur les disparités ethniques dans les contrôles et fouilles, tout en permettant également d'effectuer des comparaisons entre différentes forces ou services de police. Au niveau local, les données peuvent également poser les fondations d'un dialogue ou de réunions avec les communautés. Ainsi, à Fuenlabrada (Espagne), le fait que l'accès à ces données soit ouvert, à l'échelon local, a permis un débat franc et honnête entre les forces de l'ordre et le public au sujet des schémas récurrents dans le travail de la police, des tendances en matière de sécurité, et de l'efficacité générale du maintien de l'ordre. Ce dialogue a finalement abouti à l'annulation d'une opération dont l'impact sur une communauté donnée était disproportionné, sans que cela ait pour autant un effet opérationnel vérifiable<sup>157</sup>.

### Les données recueillies et publiées au titre de la section 95

Depuis 1992, le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) et le ministère de la Justice du Royaume-Uni publient des données sur la représentation statistiques des membres des communautés issues des minorités noires et ethniques (en anglais *black and ethnic minority*, ou BME) au sein du système judiciaire et pénal. La publication de ces données est en effet obligatoire au titre de la section 95 de la loi de 1991 sur la justice pénale (*Criminal Justice Act*). Ces rapports sont présentés chaque année et sont disponibles sur internet. Ils analysent la situation des communautés BME dans le système de justice pénale, que ce soit en tant que victimes, suspects, délinquants ou en tant que professionnels de la justice. Ils sont d'une aide précieuse pour permettre aux autorités du maintien de l'ordre comme à celles de la justice d'éviter toute discrimination fondée sur la race ou l'appartenance ethnique.

Ces rapports annuels comportent une section consacrée aux contrôles et aux fouilles, qui examine le nombre total de contrôles, leur taux rapporté au millier d'habitants, les motifs de contrôle, et le nombre d'arrestations qui en résulte. Chacune de ces variables est ventilée par zone géographique, appartenance ethnique des personnes contrôlées (telles qu'elles la définissent elles-mêmes et telles que le policier la perçoit), et par type d'attribution policière utilisée.

Outre le suivi assuré via la collecte de statistiques au moyen des formulaires de contrôle, des données pertinentes peuvent également être obtenues par le biais d'un examen périodique des données policières, ou par celui d'études et de recherches spécialisées. En Slovaquie, par exemple, le Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR) a retenu les services de chercheurs pour étudier les décisions prises dans le domaine du droit d'asile, s'attachant à des questions telles que celle de savoir pourquoi aucun Tchéchène ne s'était vu accorder le statut de réfugié politique en Slovaquie. En Autriche, le HCR a lancé un projet de recherches visant à analyser les décisions de première instance dans les affaires de droit d'asile.

## Approches et méthodologies de recherche

Pour aborder de façon complète la question du profilage ethnique, il est besoin de s'appuyer sur des données quantitatives autant que qualitatives. En effet, les données quantitatives peuvent servir à déterminer l'ampleur prise par ces pratiques, tandis que

les données qualitatives mettent en lumière les différences dans l'expérience vécue des personnes contrôlées, fouillées, interrogées ou mises en détention. Une large gamme de méthodologies de recherche est à disposition.

La présente section du manuel s'intéresse donc à la recherche secondaire (ou indirecte), aux études axées sur l'observation, aux sondages de l'opinion publique, ainsi qu'à des études combinant plusieurs méthodologies, et à l'analyse des médias. Les forces et faiblesses de chacune de ces approches sont soulignées, et les études de cas donnent des exemples du type d'informations que chaque méthode de recherche permet d'obtenir. En pratique, toutes permettent d'ouvrir des perspectives spécifiques sur la nature des pratiques de profilage ethnique, si bien que dans l'idéal, toute tentative d'analyse approfondie de la question devrait reposer sur une combinaison de ces approches méthodologiques.

### **La recherche secondaire**

Là où des données ethniques sont disponibles, les recherches de première main utilisant des méthodologies qualitatives et quantitatives constituent l'option de choix pour déterminer l'ampleur, la nature et l'impact du profilage ethniques. Mais en l'absence de telles statistiques ou d'autres sources primaires, telles que les données policières, la recherche documentaire dite « secondaire » ou « indirecte » peut se révéler précieuses pour isoler et appréhender des schémas récurrents de profilage ethnique. La recherche secondaire consiste à rassembler l'information existante, et peut aider à comprendre dans quelles directions les recherches doivent être approfondies, ou de quelle manière ce travail doit être entrepris. Un grand nombre de sources peuvent ainsi être passées en revue, notamment les rapports d'ONGs et d'associations internationales, nationales et locales, les rapports d'organismes régionaux tels qu'entre autres la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ou le Comité des Nations-Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), ceux des organismes nationaux chargés de la non-discrimination ou de l'encadrement de la police, les rapports parlementaires, mais aussi la recherche universitaires et les données et comptes-rendus de la police, lorsque ceux-ci sont pertinents et accessibles. Nombre de ces sources ont ainsi été mises à profit par les membres du Réseau européen contre le racisme, qui fait l'objet de l'étude de cas ci-dessous.

### Les « rapports supplémentaires » sur le profilage ethnique du Réseau européen contre le racisme

En mai 2010, le Réseau européen contre le racisme a organisé une session générale de formation à la recherche sur le racisme et les pratiques discriminatoires, s'inscrivant dans le cadre d'un effort continu de documentation qui fournit la matière de leurs rapports « officiels » annuels<sup>158</sup>. Ces rapports « alternatifs » ne constituent pas une étude scientifique à proprement parler, mais plutôt une compilation d'information et de données rassemblées par les organisations-membres de ce réseau d'ONGs actives dans la lutte contre le racisme, et sont rédigés de façon à combler les manques dans les données officielles ou scientifiques, à offrir une vision alternative à celles-ci, et à donner la perspective des ONGs sur les réalités du racisme. La session de formation de 2010 était destinée à encourager la poursuite des recherches sur le profilage ethnique, à en documenter les tendances, et à explorer les possibilités de recherche primaire.

Trois rapports sur le profilage ethnique en Belgique, en Allemagne et en Italie ont résulté de cette session ; tous trois reposent sur la recherche secondaire, effectuée en compilant les études existantes, mais aussi la couverture médiatique et l'information disponible sur le profilage ethnique, ainsi que des entretiens, lorsque c'était possible, avec divers intervenants (responsables du maintien de l'ordre, ONGs, représentants communautaires).

Le rapport belge ouvre des perspectives sur le profilage ethnique et l'évolution des relations de la police avec les communautés minoritaires qui reflètent la vision de membres de ces communautés comme celles d'experts en droit. Il souligne également l'impact des attitudes racistes de la part de la police lorsque celles-ci sont révélées par des incidents très médiatisés<sup>159</sup>. Le rapport sur le profilage ethnique en Allemagne décrit la façon dont les communautés minoritaires perçoivent l'existence et l'ampleur de celui-ci, perceptions qui découlent pour une part des descentes policières et des pratiques de la police en matière de contrôles et de fouilles dans plusieurs Länder (états fédérés) d'Allemagne. Il évoque également des raids policiers visant des entreprises ou des commerces tenus par des musulmans, ainsi que la surveillance des mosquées et des institutions musulmanes dans le contexte de l'anti-terrorisme<sup>160</sup>. Le rapport italien met quant à lui en avant la tendance croissante à la xénophobie dans la politique nationale et locale, surtout dans le nord de l'Italie, et l'attribution aux autorités locales de nouveaux pouvoirs dans le domaine du maintien de l'ordre. Ces tendances entraînent davantage de profilage ethnique à l'encontre des minorités italiennes, que ce soit par le biais de contrôles d'identité de masse dans les trains et les autobus, ou de perquisitions maison par maison et de descentes de police dans les magasins tenus par des résidents d'origine étrangère<sup>161</sup>.

## Les études axées sur l'observation

Les études axées sur l'observation s'attachent dans un premier temps à observer le nombre de personnes et leur appartenance ethnique dans un certain nombre d'espaces publics comme les routes principales, les centres-villes ou les gares, de façon à obtenir des données de référence sur la population qui fréquentent ces espaces, c'est à dire une base représentative de l'ensemble des personnes présentes qui pourraient potentiellement subir des contrôles policiers dans un contexte donné. Cette information est ensuite comparée avec les données relatives au nombre de contrôles dans les mêmes lieux publics, de façon à déterminer si les personnes qui sont contrôlées dans les faits sont choisies sur la base de critères raciaux ou ethniques, ce qui reviendrait par définition à un profilage ethnique. Certaines études vont plus loin et pratiquent l'observation directe des contrôles policiers eux-mêmes, relevant le nombre de personnes contrôlées, leur appartenance ethnique, âge et sexe, et parfois d'autres variables telles que le style vestimentaire. Ces études d'observation peuvent avoir recours à des observateurs spécialement formés et placés sur le terrain en des lieux donnés, ou étudier les vidéos de surveillance ou d'autres images filmées pour répertorier et classer par catégories les conducteurs ou les piétons. Les études d'observation fournissent des données essentielles dans des situations où les statistiques ethniques ou les comptes-rendus des actions de police ne sont pas disponibles.

Les études d'observation ont tout d'abord été expérimentées aux États-Unis pour fournir des informations statistiques dans le cadre de procès intentés pour contester le profilage ethnique pratiqué sur les axes routiers majeurs. Ainsi, dans une affaire qui a fait date, un tribunal du New Jersey s'est appuyé sur des éléments de preuve statistiques obtenus par le biais d'une étude d'observation des conducteurs empruntant l'autoroute du New Jersey pour établir que la police de l'état pratiquait un profilage ethnique<sup>162</sup>. L'étude révélait en effet que, bien que seulement 13,5 pour cent de l'ensemble des conducteurs étaient noirs, les noirs constituaient 37,4 pour cent des conducteurs contrôlés, c'est à dire que les noirs couraient 4,85 fois plus de risques d'être contrôlés que les blancs. L'analyse axée sur l'observation est désormais largement reconnue aux États-Unis comme un moyen fiable de prendre la mesure du profilage ethnique. Les procès qui se sont appuyés sur les études d'observation aux États-Unis ont ainsi défini un seuil pour déterminer la présence d'un profilage ethnique : si les contrôles sont effectués à la même fréquence pour tous les groupes ethniques, le rapport de cotes sera de 1, ce qui signifie que les noirs ne sont pas plus susceptibles d'être contrôlés que les blancs. Des rapports de cotes compris entre 1 et 1,5 sont probablement anodins, en revanche lorsqu'ils dépassent 1,5 il est probable qu'un profilage ethnique ait bien lieu et que les groupes ethniques soient ciblés dans le cadre des contrôles<sup>163</sup>.

Il est important de garder à l'esprit que les études d'observation coûtent cher, et qu'elles n'ont de ce fait jamais été utilisées pour l'analyse des tendances (qui nécessiterait en effet des études répétées à intervalles réguliers pour illustrer l'évolution des pratiques policières), ni pour générer des statistiques annuelles ou former la base d'un suivi continu des politiques conçues dans le but de réduire le profilage ethnique. Ce qu'elles apportent de précieux est plutôt de l'ordre d'un instantané, qui permet de déterminer les disparités dans les contrôles en un lieu et à un moment donnés. Les trois études de cas qui suivent montrent comment les études d'observation ont pu être utilisées pour établir l'ampleur du profilage ethnique en l'absence de statistiques ethniques.

## RUSSIE

### Le profilage ethnique dans le métro de Moscou

En 2006, l'Open Society Justice Initiative, en partenariat avec JURIX et Lamberth Consulting, a entrepris une étude axée sur l'observation du profilage ethnique pratiqué par la police au sein du réseau du métro moscovite<sup>164</sup>. Les stations où les observateurs pouvaient avoir une vue claire des contrôles ont été choisies pour l'observation. Les observateurs ont été formés à classer visuellement les personnes observées au sein de catégories ethniques simplifiées (« Slaves », « minorités » et « autres »). Stations where observers could clearly monitor stops were selected for observation. Les observateurs surveillaient des emplacements déterminés à des dates sélectionnées au hasard, et ont ainsi établi un point de référence basé sur l'observation de 33 760 personnes dans ces lieux donnés. Pour finir, ils ont observé les contrôles effectués par les policiers, en prenant note de l'appartenance ethnique, du sexe et de l'âge apparent des personnes contrôlées, qui étaient également, si possible, interviewées par les observateurs pour déterminer la façon dont ils avaient perçu leur contact avec la police.

L'étude concluait que les personnes d'apparence non-slave ne constituaient que 4,6 pour cent des passagers du métro, mais représentaient 50,9 pour cent des personnes contrôlées aux sorties du réseau. En moyenne, les non-slaves couraient 21,8 fois plus de risques d'être contrôlés par la police. À l'une des stations, les non-slaves étaient même 85 fois plus susceptibles de subir un contrôle policier. Il s'agit là de niveaux extrêmement élevés de disparités ethniques, qui ne peuvent absolument pas s'expliquer par des motifs légitimes et non-discriminatoires de maintien de l'ordre. L'étude a aussi constaté que dans la vaste majorité des cas, la police laissait simplement partir les personnes contrôlées, et que seuls 3% des contrôles policiers dans le métro de Moscou permettaient la découverte d'une infraction administrative telle que la possession de faux papiers.

## Les contrôles au faciès à Paris

En 2007, l'Open Society Justice Initiative, en collaboration avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Lamberth Consulting, a conduit une étude d'observation des contrôles policiers dans cinq lieux du centre de Paris. L'étude a ainsi recueilli des données sur 525 contrôles effectués dans différents lieux connus pour être le théâtre d'une intense activité policière. L'étude a aussi établi un point de référence à partir de l'observation de plus de 32 000 personnes aux mêmes endroits<sup>165</sup>.

Comme à Moscou, l'étude comparait la population de référence disponibles pour les contrôles policiers avec la population contrôlée dans les faits par les policiers. À la fois les données de référence et celles des contrôles étaient catégorisées en fonction de l'appartenance ethnique et de l'âge apparents, du sexe, des vêtements, et du type de sac ou de bagage porté. Les observateurs prenaient également note des suites données ou non aux contrôles. Si possible, ils conduisaient un bref entretien avec la personne qui venait d'être contrôlée : comment avait-elle vécu cette expérience de contrôle ? Comment évaluait-elle l'attitude de l'agent durant le contrôle ? Ces entretiens permettaient aussi d'obtenir un témoignage de la réaction des individus au fait de subir un contrôle.

L'étude confirmait qu'à Paris les contrôles de police et les contrôles d'identité reposaient pour la plus grande part sur l'apparence des personnes contrôlées, plutôt que sur leur comportement ou leurs actions. Les individus perçus comme noirs ou arabes subissaient, en proportion, des taux de contrôle plus élevés que les blancs. D'une façon générale, les noirs couraient ainsi six fois plus de risques d'être contrôlés que les blancs ; quant aux arabes, ils risquaient en moyenne 7,6 fois plus que les blancs de subir un contrôle (ces écarts fluctuaient d'un site à l'autre). Les entretiens menés à la suite des contrôles avec les individus concernés par ceux-ci suggéraient également que ces deux groupes faisaient régulièrement l'expérience de bien plus de contrôles que les blancs.

L'étude révélait aussi qu'outre l'apparence ethnique, le style vestimentaire était un facteur important des contrôles policiers. Bien que les personnes portant des vêtements associés à la culture « jeune » en France (habillement que l'on peut décrire comme « hip-hop », « techno », « punk » ou « gothique ») ne représentent que 10% de la population de référence disponible pour les contrôles, ils constituaient 47% des personnes contrôlées dans les faits. L'étude montrait une nette relation entre l'appartenance ethnique des personnes contrôlées, leur style vestimentaire, et leur probabilité d'être contrôlés : pas moins des deux tiers des individus contrôlés habillés de façon « jeune » étaient également catégorisés comme « noirs » ou « arabes ». Il est donc probable que la police considère en fait une *combinaison* de l'appartenance à une « minorité visible » et du fait de porter des vêtements « jeunes » comme étroitement liée à une plus forte propension à commettre des délits ou des infractions.



### Le profil des populations « disponibles » pour les contrôles et les fouilles

L'unité pour le maintien de l'ordre et la réduction de la criminalité (*Policing and Reducing Crime Unit*) du ministère de l'Intérieur (*Home Office*) du Royaume-Uni a mené en 2000 une série de recherches et d'études sur les contrôles policiers et les fouilles, dont les conclusions ont fait l'objet de six rapports axés chacun sur une dimension différente de ces contrôles<sup>166</sup>. Les chercheurs ont ainsi isolé les zones géographiques où le recours aux contrôles était particulièrement intense, et se sont ensuite attachés, par comptage des individus et de leurs caractéristiques, à dresser un profil des personnes présentes dans ces secteurs. Un certain nombre de véhicules ont été équipés de caméras cachées pour observer les piétons et les autres voitures. Dans chaque secteur, ces véhicules ont effectué deux sessions d'enregistrement, chacune divisée en trois circuits de 8 heures chacune, où les conducteurs devaient suivre un itinéraire déterminé à des heures précises. Au total, on a ainsi filmé plus de 20 000 piétons et près de 50 000 conducteurs, et le visionnage de ces bandes a ensuite permis d'en extraire des données concernant l'âge, le sexe et l'appartenance ethnique apparent des individus filmés.

L'étude a permis de constater que le seul recensement de la population résidente échouait à donner une idée fidèle de la population réellement présente et « disponible » pour les contrôles et les fouilles. Dans les zones marquées par une intense activité de contrôle, les jeunes gens et les individus issus de minorités ethnique tendaient à être sur-représentés parmi cette population « disponible ». La recherche s'est également penchée sur le fait de savoir si les variations dans la prévalence des contrôles d'une zone à l'autre se justifiaient par des niveaux de criminalité différents. Dans l'ensemble, les résultats suggèrent que la répartition des contrôles répond bien, dans une large mesure, à celle de la délinquance. Cependant, il y a aussi des zones où cette justification du niveau élevé des contrôles ne marche pas, car le taux de délinquance y est relativement bas.

Par la suite, plusieurs autres études conduites au Royaume-Uni se sont appuyés sur une version ou une autre de cette méthodologie. Une étude dans la vallée de la Tamise (Thames Valley) a ainsi conclu que la population de noirs ou d'asiatiques présente pour les contrôles y étant en fait plus élevée que les seules données sur la population résidente ne l'avaient d'abord laissé penser, au final ceux-ci n'étaient pas contrôlés de façon disproportionnée<sup>167</sup>. Une étude menée en huit lieux différents (dont quatre concernés par les contrôles de piétons et quatre par les contrôles routiers), tous sous la juridiction de la police de la City (*City of London Police*) ont là encore permis de constater que la population présente y différait très nettement de la population résidente. Les chercheurs n'ont relevé aucune disparité notable dans les

contrôles routiers, mais ont trouvé en revanche des éléments semblant indiquer une disproportion dans les contrôles touchant les piétons noirs : ceux-ci constituaient en effet neuf pour cent de la population présente, mais subissaient 13 pour cent de l'ensemble des contrôles<sup>168</sup>.

Les études d'observation ont fait l'objet de vives controverses au Royaume-Uni, d'une part parce que les fondements méthodologiques de certaines de ces approches paraissaient fragiles, et d'autre part parce que les conclusions de quelques unes de ces études semblent s'opposer à celles d'autres recherches, à la fois qualitatives et quantitatives, qui ont fait état de façon constante d'une disproportion dans les contrôles et les fouilles touchant les minorités ethniques. Les critiques relèvent notamment que le choix des « points chauds » où se concentrent les contrôles et les fouilles reflète les décisions opérationnelles de la police, qui peuvent elles-mêmes être influencées par des stéréotypes, ce qui crée et perpétue un cycle sans fin où des taux plus élevés de délinquance apparaissent dans les statistiques de la police du fait précisément d'une activité policière plus intense dans ces secteurs, ces taux de délinquance justifiant à leur tour une nouvelle intensification des actions de police. Mais ce problème doit surtout attirer l'attention sur la nécessité qu'il y a à mener également des études d'observation dans les zones où les contrôles et les fouilles sont moins présents. Ainsi, des éléments provenant de l'arrondissement londonien de Lambeth montrent que les disproportions dans les contrôles sont plus marquées dans les zones où ceux-ci sont moins fréquents<sup>169</sup>.

### **Les données tirées de sondages ou d'enquêtes d'opinion**

Les sondages et autres enquêtes d'opinions peuvent fournir des données quantitatives tout autant que qualitatives sur les interactions entre diverses communautés et les forces de l'ordre. Les enquêtes menées auprès des ménages ou au sein de la population générale constituent de longue date un instrument standard pour mesurer la façon dont l'opinion publique vit les problèmes de délinquance et de maintien de l'ordre, et ont plus récemment commencé à être utilisées pour aborder la question du profilage ethnique. Les données recueillies par ces enquêtes peuvent être exclusivement axées sur le profilage ethnique, mais des questions pertinentes au profilage ethnique peuvent également s'insérer dans des enquêtes à l'horizon plus large, comme les études de victimisation.

Ces sondages posent toutefois un certain nombre de problèmes, à commencer par leur coût, sans oublier les doutes potentiels sur la fiabilité de la mémoire des personnes interrogées, et la question de savoir si les éléments que celles-ci rapportent sont

le reflet exact et fidèle de leur propre expérience ou plutôt d'une perception vague et générale des expériences du groupe ou de la communauté face au maintien de l'ordre. Les sondages sur le profilage ethnique doivent également veiller à ce que leurs échantillons représentatifs permettent de comparer les expériences de différents groupes au sein de la population (à la fois les groupes minoritaires et la population majoritaire de référence). Les méthodes de sondage doivent également faire en sorte d'interroger un nombre statistiquement valide de personnes des groupes cibles.

Des enquêtes de victimisation sont régulièrement effectuées dans l'ensemble des pays de l'UE, mais la plupart du temps elles ne comprennent pas de données ethniques. De telles enquêtes comportent en général des questions sur les victimes de crimes, sur le signalement des actes délictueux à la police, sur la satisfaction générale des victimes à l'égard de la réponse des forces de l'ordre, et dans certains cas, des questions plus larges sur la confiance dans les institutions publiques, et notamment les services de maintien de l'ordre. Ainsi, en 2011 et 2012, l'enquête « Eurojustis », couvrant 26 pays de l'UE, comportait des questions sur la légitimité des forces de l'ordre et des tribunaux, et sur la confiance en ces institutions.

Les sondages peuvent également comporter des questions destinées à appréhender l'expérience et le vécu personnels des répondants en matière de maintien de l'ordre, en demandant par exemple quel a été le contact le plus récent de la personne avec les forces de l'ordre, si ce contact a été initié par le civil ou par le policier, quelles en ont été les suites, comment l'incident s'est déroulé, et enfin si la personne a été globalement satisfaite de son contact avec la police<sup>170</sup>.

La police métropolitaine de Londres (MPS) conduit régulièrement des sondages d'opinion pour prendre la mesure des préoccupations de la population en matière de délinquance ou du degré de satisfaction envers le travail de la police. La plus importante de ces enquêtes du MPS est l'« enquête sur les attitudes du public » (*MPS Public Attitudes Survey*, PAS), qui recueille chaque année des données auprès de 20 000 individus au moyen d'entretiens en personne avec un échantillon représentatif des Londoniens, plus un échantillon d'appoint de 1000 hommes âgés de 18 à 30 ans issus des minorités. Les questions portent sur des problèmes relatifs aux contrôles et aux fouilles, au système judiciaire, et à la légitimité de la police.

En 2010, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a divulgué les résultats d'une enquête sur l'expérience que les minorités ont du maintien de l'ordre dans l'Union européenne. L'enquête, présentée dans l'étude de cas ci-dessous, examinait également les expériences de traitement policier et les perceptions de profilage ethnique<sup>171</sup>.

### L'enquête de la FRA sur les expériences des minorités en matière de maintien de l'ordre

Pour tenter de combler l'absence pour l'heure de données ethniques dans les enquêtes de victimisation de l'UE, la FRA a pris l'initiative d'un ensemble de sondages visant à mieux évaluer les expériences vécues ou subies par les minorités (notamment en tant que victimes) dans le domaine du maintien de l'ordre. En 2006-2007, la FRA a donc lancé une étude pilote de victimisation au sein des minorités ethniques en Autriche, Belgique, Bulgarie, Italie, Roumanie et Slovaquie.

Le sondage effectué par la FRA comportait également des questions portant sur les expériences vécues par les répondants en matière de contrôles policiers. En Italie, les minorités ethniques ont ainsi fait état d'une fréquence très élevée des contrôles qu'ils subissaient lorsqu'ils circulaient à pied. La situation était semblable pour les Roms interrogés en Bulgarie, Roumanie et Slovaquie. Quel que soit le groupe ethnique ou le lieu des contrôles, ceux-ci donnaient rarement lieu à des arrestations. En fait, sur l'ensemble de l'échantillon, moins de un pour cent des personnes contrôlées avaient fait l'objet d'une arrestation. Dans l'ensemble des pays, c'étaient les Roms qui rapportaient l'expérience la plus négative des contrôles. Ils déclaraient être contrôlés à cause de leur statut de minorité, et être nettement moins bien traités que les populations majoritaires. En Italie, les Roms et autres minorités ethniques étaient également les moins enclins à se déclarer satisfaits de la façon dont ils avaient été contrôlés et de leur expérience générale à cet égard.

De tels sondages ne permettent de tirer des conclusions définitives sur l'existence et l'ampleur des pratiques de profilage ethnique que lorsque l'on dispose de groupes de référence issus de la population majoritaires pour effectuer des comparaisons avec l'expérience subie par les groupes minoritaires afin d'évaluer cette dernière.

Tous les sondages ne sont pas conduits à une telle échelle, ni avec un coût aussi élevé. Des sondages de plus petite envergure peuvent également cibler des groupes ou des problèmes particuliers. Les études de cas irlandaise et américaine ci-dessous illustrent la façon dont les sondages peuvent être utilisés pour isoler l'expérience de groupes ethniques spécifiques au regard du maintien de l'ordre, et identifier les problèmes existants.

### Une enquête comportementale centrée sur les communautés ethniques minoritaires et les *Travellers* (gens du voyage)

Entre décembre 2006 et mai 2007, l'unité de recherche de la Garda a mené une enquête sur les attitudes des communautés ethniques minoritaires et des *Travellers* (gens du voyage) : intitulée *Traveller/Ethnic Minority Communities Attitudes Survey* (TEMCAS), l'enquête portait principalement sur leur degré de satisfaction envers les services de la Garda, sur les priorités en matière de maintien de l'ordre et l'expérience qu'en faisaient ces communautés, et sur leurs inquiétudes en matière de criminalité. Le sondage a été effectué par le biais d'entretiens en face à face, mais aussi de questionnaires envoyés par la poste. Près de 600 entretiens ont ainsi été menés, c'est à dire environ 200 pour chacun des trois groupes suivants : les *Travellers*, les immigrants, les demandeurs d'asile et réfugiés.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un des axes principaux de la TEMCAS, certaines des questions portaient tout de même sur les pratiques de profilage ethnique. Une des questions demandait par exemple : « Est-ce que le Garda s'est déjà comportée envers vous d'une façon que vous estimez inacceptable ? ». On demandait ensuite aux répondants de préciser la nature du comportement inacceptable, parmi une liste de possibilités qui comprenait notamment « les contrôles et fouilles sans motif », « le harcèlement policier », « les discriminations fondées sur l'âge, le sexe, la race ou l'appartenance ethnique », « les perquisitions au domicile sans motif » et « les accusations infondées ». Quarante-trois pour cent des *Travellers*, douze pour cent des demandeurs d'asile et six pour cent des autres immigrants faisaient ainsi état d'une attitude inacceptable de la part de la Garda. Sur l'ensemble des incidents rapportés, six pour cent concernaient des contrôles et des fouilles « sans motif », six pour cent des cas de harcèlement, douze pour cent des discriminations fondées sur l'âge, le sexe, la race ou l'appartenance ethnique, sept pour cent des perquisitions au domicile sans motif, et enfin neuf pour cent des accusations infondées<sup>172</sup>. Malheureusement, le sondage n'a pas été reproduit les années suivantes, et il n'est donc pas possible de savoir si ces attitudes ont évolué avec le temps.

### Une enquête sur les attitudes de la jeunesse new-yorkaise

Le projet *Polling for Justice* (« sondages pour la justice »), basé à la City University de New York, a récemment conduit deux sondages portant sur les expériences de contrôles, d'interrogatoires et de fouilles-palpations vécues par 1100 New Yorkais âgés de 14 à 21 ans en 2008 et 2009<sup>173</sup>. Un groupe de chercheurs (jeunes et adultes mêlés) a conçu des questionnaires qu'ils ont distribué via leurs propres réseaux sociaux et ceux des associations communautaires. L'enquête ne s'appuyait donc pas sur un échantillon aléatoire et démographiquement représentatif, mais s'attachait tout de même à bien refléter la diversité raciale, ethnique et socio-économique parmi les élèves des lycées publics dans les différents arrondissements (*boroughs*) de la ville.

Près de la moitié des jeunes interrogés ont fait état d'interactions négatives avec la police au cours des six mois précédents. À peine 20 pour cent déclaraient se sentir à l'aise à l'idée de s'adresser à la police s'ils avaient besoin d'aide. Les jeunes qui rapportaient une expérience négative de la police tendaient à avoir eu plusieurs contacts avec celles-ci au cours des six mois écoulés, et plus de 40% d'entre eux faisaient état de trois contrôles ou plus. Parmi les jeunes interrogés qui évoquaient des contacts négatifs avec la police, seulement 31% déclaraient se sentir protégés par les forces de l'ordre, et à peine 16% confiaient qu'ils s'adresseraient à la police s'ils avaient des ennuis. Douze pour cent des participants signalaient une attention sexuelle inopportune de la part des policiers au cours des fouilles, et les jeunes homosexuel(le)s ou bisexuel(le)s avaient significativement plus de risques d'avoir vécu des contacts négatifs avec la police (61%) que ceux qui s'identifiaient comme hétérosexuels (47%).

### Les enquêtes qualitatives ou combinant plusieurs méthodologies

Les études quantitative dressent un tableau de l'ampleur du profilage ethnique, et identifient les lieux où il se produit. La recherche qualitative, quant à elle, permet une exploration plus approfondie des pratiques de travail de la police, en s'appuyant sur les expériences et les perceptions subjectives à la fois des agents opérationnels du maintien de l'ordre et des personnes qui font l'objet des opérations policières.

C'est donc en mêlant les approches méthodologiques que l'on pourra obtenir la compréhension la plus exhaustive et la plus fine du profilage ethnique ; ces approches combinées génèrent en effet un ensemble de données complémentaires, quantitatives et qualitatives. Les méthodologies mixtes sont les plus abouties pour se donner les

moyens de saisir non seulement la réalité des faits qui se produisent (les dimensions du profilage ethnique), mais aussi les raisons qui les sous-tendent (les habitudes et les attitudes sous-jacentes au profilage).

Au Royaume-Uni, l'unité pour le maintien de l'ordre et la réduction de la criminalité du ministère de l'Intérieur a effectué en 2000 une série de recherches sur les contrôles et des fouilles, en s'appuyant sur une méthodologie mixte qui combinait l'analyse statistique des contrôles et des fouilles, l'examen de la littérature scientifique existante, la conduite d'entretiens avec plus de 90 agents des forces de l'ordre, et 340 heures d'observation de terrain des agents opérationnels au travail. Les résultats de l'enquête ont fait l'objet de six rapports axés sur différentes dimensions des contrôles et des fouilles<sup>174</sup>. Ils offrent des éclairages essentiels à la fois sur les conséquences des contrôles et sur le caractère hautement subjectif des processus de prise de décision mis en œuvre par les agents, à l'échelle individuelle, pour déterminer qui soit être contrôlé. Les entretiens avec les citoyens illustrent quant à eux leur perception et leur expérience des contrôles. Les conclusions de deux de ces rapports sont résumées dans les études de cas ci-dessous : la première met en lumière les processus décisionnels subjectifs des agents, tandis que la seconde met en avant l'expérience des personnes contrôlées et les attitudes du public à l'égard du recours aux contrôles et aux fouilles.

## ROYAUME-UNI

### Contrôles policiers et « soupçons raisonnables »

L'unité pour le maintien de l'ordre et la réduction de la criminalité du ministère de l'Intérieur (*Home Office*) a entrepris en 2000 une série de recherches sur les pratiques en matière de contrôles suivis de fouilles, dont les résultats ont été publiés sous la forme de six rapports centrés sur différents aspects des contrôles. Les chercheurs ont conduit des entretiens avec 90 agents opérationnels pour étudier la façon dont ils prennent la décision de contrôler et de fouiller certaines personnes, en identifiant une série de facteurs qui éveillent les soupçons des policiers, y compris les procédures de travail ou les hypothèses sous-jacentes aux pratiques de la police<sup>175</sup>.

Ces recherches ont montré que les policiers avaient une vision largement différente de la façon de mettre en pratique, sur le terrain des opérations, le concept de « soupçons raisonnables ». Ces soupçons pouvaient en effet être éveillés par l'âge, l'apparence (notamment, la tenue vestimentaire, telle que casquettes de baseball ou pulls à capuche), la présence de vieilles voitures (qui présentent plus souvent des défauts), les marques de voitures fréquemment volées, les voitures chères (notamment lorsque le conducteur appartient à une minorité ethnique qui, de l'avis des

policiers, ne pourrait pas se permettre d'acheter cette voiture par des voies légitimes et légales), le comportement (par exemple, repérer des voitures ou détourner le regard), le moment et le lieu de la rencontre (sembler « hors de son milieu » dans un endroit donné et à un moment donné) et les informations et renseignements (fournis par des témoignages ou des procès-verbaux). On relève de ce fait de grandes variations entre les policiers dans leurs façons de prendre la décision d'effectuer un contrôle et une fouille.

Le rapport conclut que les agents, souvent, ne satisfont pas au seuil de « suspicion raisonnable » que la loi définit pour les contrôles et les fouilles. Il révèle aussi que les activités de contrôles se portent fréquemment sur des individus qui ont eu des contacts antérieurs avec la police, ou qu'elles reposent sur les généralisations des agents au sujet des gens, des lieux ou des situations associés à une infraction.

## ROYAUME-UNI

### L'opinion publique concernant les contrôles et les fouilles

Dans le cadre de l'étude menée pour le compte de l'unité pour le maintien de l'ordre et la réduction de la criminalité du ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni, les chercheurs ont interrogé des personnes issues de tous les groupes ethniques sur leur expérience des contrôles et des fouilles<sup>176</sup>. L'épisode de contrôle et de fouille, même plus ou moins sommaire, est toujours perçu par les répondants comme intrusif, embarrassant et potentiellement effrayant. Les personnes qui sont régulièrement contrôlées se sentent persécutées par la police ; c'était plus particulièrement le cas des noirs et des asiatiques, qui avaient le sentiment d'être davantage contrôlés que les blancs et d'être ciblés uniquement en raison de leur appartenance ethnique.

Les contrôles et les fouilles étaient généralement acceptés et reconnus comme utiles par les personnes interrogées. Néanmoins, lorsqu'ils sont menés de façon maladroite, ils peuvent créer davantage de méfiance, d'antagonisme et de ressentiment que d'effets positifs. Les personnes interrogées se félicitaient de l'introduction de formulaires de contrôle et estimaient que disposer d'informations écrites sur le contrôle pouvait permettre d'améliorer la transparence des opérations policières. Les personnes interrogées soulignaient également combien il était important pour eux de constater une attitude respectueuse de la part des policiers, et d'être informés d'une raison valable justifiant le contrôle et la fouille.



L'étude de cas suivante présente les conclusions d'une étude qualitative portant sur les attitudes croisées de la police et de l'opinion publique dans trois pays.

## **BULGARIE, HONGRIE ET ESPAGNE**

### **Points de vue croisés de la police et de l'opinion publique sur les contrôles et les fouilles**

En 2005, une approche qualitative, s'appuyant sur des entretiens avec 60 à 80 fonctionnaires de police dans chaque pays, ainsi que sur des groupes de parole thématiques et des discussions avec les minorités roms (dans les trois pays) et des immigrants (en Espagne seulement), a été mise en oeuvre en Bulgarie, en Hongrie et en Espagne<sup>177</sup>.

Malgré des contextes nationaux très différents, il était évident que la police, dans les trois pays, profilait les groupes roms et immigrants. Les piétons roms en Bulgarie et en Hongrie et les immigrants en Espagne étaient plus susceptibles d'être contrôlés que les membres de la population majoritaire, et ces contrôles étaient davantage ressentis comme une mauvaise expérience. Au cours des entretiens, les policiers ont souvent indiqué se fier à un « sixième sens », une « intuition » ou leur « expérience passée » pour prendre des décisions sur les personnes à contrôler, en ajoutant parfois des critères tels qu'un individu paraissant « nerveux », « hors de son élément » ou « étrange »<sup>178</sup>. Les recherches ont révélé que si les comptes-rendus des contrôles sont souvent bien envoyés au commissariat central, ils n'y sont généralement pas réexaminés par des supérieurs hiérarchiques au niveau local, ni consignés ou évalués de façon systématique en termes d'efficacité, de réalisation des objectifs opérationnels ou d'équité.

Les données qualitatives peuvent être un excellent révélateur de l'existence ou non d'un profilage ethnique, et des facteurs qui encouragent de telles pratiques. Parfois la collecte de telles données qualitative se révèle complexe et coûteuse. Lorsque l'on ne dispose pas des ressources nécessaires pour reproduire le type d'études qualitatives que nous venons de décrire, l'on peut toutefois se replier sur des approches plus restreintes, éventuellement en conjonction avec des initiatives locales relatives à la police de proximité. Les trois études de cas suivantes fournissent des modèles de premières étapes dans la collecte de données qualitative, qui peuvent aisément être reconduits dans d'autres contextes.

## BELGIQUE

### **Tables-rondes sur la police de proximité dans les quartiers marqués par la diversité**

En 2006–2007, le Centre d'études sur la police (CEP) a organisé, dans différentes provinces du royaume, 11 tables-rondes pour étudier les modalités pratiques de la mise en œuvre d'un travail de police dit « de proximité » (avec un fort ancrage dans le collectif local) au sein de communautés diversifiées. Chaque table-ronde se penchait sur les relations entre la police et un segment particulier de la société, comme les gens du voyage, les résidents de parcs à roulotte ou de mobile-homes, et les minorités ethniques.

Chaque table-ronde réunissait aussi bien des fonctionnaires de police que des intervenants communautaires actifs auprès du segment de société retenu pour les discussions (par exemple des travailleurs sociaux ou des éducateurs), et des représentants de ce groupe. Très souvent, c'était la toute première fois que l'ensemble de ces acteurs pouvaient échanger leurs points de vue sur le maintien de l'ordre. Les participants, auxquels on garantissait l'anonymat, devaient ensuite rédiger au sujet de ces échanges une courte note de réflexion mettant en relief les implications de la discussion pour leur propre travail, et livrant les idées et pensées que la discussion avait pu éveiller en eux. Le projet a été clôturé par la tenue d'un atelier sur le thème « travail de police et divisions communautaires », qui a réuni l'ensemble des participants pour débattre des expériences dans les différentes provinces, et en tirer les conclusions pour la police de proximité.

## IRLANDE DU NORD

### **Par-delà la marginalité – Bâtir la confiance avec les jeunes**

*Public Achievement* est une ONG qui travaille à promouvoir une citoyenneté active auprès des jeunes défavorisés en Irlande du Nord. *Public Achievement* a mené une recherche s'appuyant sur une revue des publications existantes, mais aussi sur l'analyse de plus de 200 questionnaires remplis par des jeunes, et sur un examen attentif des projets déjà en œuvre sur le travail de police auprès de la jeunesse. En outre, *Public Achievement* a produit un film construit à partir de plus de 200 entretiens avec des jeunes de toute l'Irlande du Nord ainsi qu'avec le commandant en chef de la police, le médiateur de la police, et le président du Conseil supérieur de la police. Chaque participant aux ateliers ou aux entretiens se voyait demander de remplir le questionnaire, qui était également disponible sur le site internet de l'association.

Au total, 212 jeunes ont répondu au questionnaire entre septembre 2009 et février 2010. La réalisation du film a permis aux jeunes de s'exprimer avec leurs propres mots sur leur expérience du maintien de l'ordre, leur opinion de la police, et leurs idées pour l'avenir.

La recherche a montré que les jeunes ont l'impression que la société colle sur eux des stéréotypes, et que l'action de la police s'inscrit souvent dans cette perspective de préjugés sociaux. 70% des jeunes interrogés indiquaient avoir connu une forme ou une autre de contact avec la police. Ces épisodes de contacts se produisaient le plus souvent dans la rue, et une large proportion des répondants disaient avoir déjà fait l'expérience d'un comportement inacceptable de la part de la police, comme un harcèlement policier ou une attitude irrespectueuse. Par ailleurs, un large segment de la jeunesse faisait également état d'interactions positives avec la police, par le biais des clubs de jeunes ou de l'école. Les comportements positifs de la part de la police (professionnalisme, courtoisie, sens de l'équité...) semblaient d'ailleurs avoir gagné du terrain depuis les précédentes études. La recherche a également montré que les projets de mobilisation de la jeunesse peuvent réussir s'ils sont bâtis sur une confiance mutuelle entre les jeunes et des animateurs perçus comme indépendants, et s'ils impliquent d'autre part des contacts intenses et prolongés entre les jeunes et les policiers, de façon à nourrir la connaissance et le respect que les uns ont des autres. À partir de ces résultats, *Public Achievement* travaille en ce moment même avec le Conseil supérieur de la police d'Irlande du Nord pour développer la formation et poursuivre le travail de recherche.

## IRLANDE

### **Pointés du doigt – une étude exploratoire sur le profilage ethnique en Irlande et ses effets sur les travailleurs migrants et leurs familles**

En 2010–2011, le Centre pour les droits des migrants (*Migrant Rights Centre*) a mené en Irlande une étude exploratoire visant à réunir les informations existantes sur le profilage ethnique, à mieux faire connaître l'existence et la gravité du problème, et à ouvrir la voie aux recherches ultérieures nécessaires pour appréhender l'ampleur du profilage ethnique ainsi que ses effets<sup>179</sup>. En s'appuyant sur l'examen des publications antérieures, sur des observations de terrain effectuées à petite échelle dans les bus et les trains au centre-ville de Dublin, sur des groupes de parole thématiques et des entretiens avec des travailleurs migrants, ainsi qu'avec des membres de la société au sens large et divers intervenants, le rapport a relevé des éléments prouvant la mise en œuvre d'un profilage ethnique, et étudié ses effets sur les travailleurs migrants. Il en découle un certain nombre de recommandations de réformes.

L'observation de terrain a fait émerger des indices révélateurs de pratiques de profilage ethnique, visibles par exemple sur la voie publique lorsque seuls les mendiants Roms se voyaient priés de « circuler », alors que d'autres personnes mendiaient au même moment dans les mêmes rues. Le profilage ethnique pouvait également être observé lorsque des contrôles d'identité étaient effectués dans les bus où se trouvaient des passagers appartenant visiblement à une minorité ethnique, mais pas dans les autres bus où de tels passagers n'étaient pas visibles. Les groupes de parole thématiques et les entretiens ont permis de répertorier des incidents perçus comme du profilage ethnique dans les bus et les trains, mais aussi en voiture, dans les aéroports et les ports, dans la rue ou dans d'autres lieux publics. Plusieurs des personnes interviewées et de participants aux groupes de parole évoquaient l'impact psychologique du profilage, et leur frustration face à l'absence de voies de recours. Les individus concernés décrivaient les situations où on les avait fait sortir de la file à l'aéroport pour subir des contrôles supplémentaires comme humiliantes et embarrassantes, et craignaient que de telles pratiques n'aient pour effet de renforcer les stéréotypes racistes. Une femme confiait par exemple que son expérience l'avait fait se sentir mise à l'écart comme une « étrangère », quand bien même elle vivait depuis de longues années en Irlande : « ça me donne l'impression que je ne pourrai jamais faire partie de cette société, même si c'est ce que je souhaite »<sup>180</sup>. D'autres, qui pensaient ne pas pouvoir se plaindre du fait de leur statut au regard de l'immigration, évoquaient leur sentiment d'« impuissance ». Le rapport recommande de renforcer les dispositions contre le profilage ethnique dans la législation sur l'immigration, de consolider les systèmes d'examen des plaintes, et de poursuivre l'étude et le suivi du problème.

### L'analyse des médias

Une dernière approche, dans les situations où l'on ne dispose que d'un accès limité à des statistiques ethniques, à des données policières ou à des études universitaires, consiste à passer en revue la couverture médiatique des questions liées au profilage ethnique. Les revues de presse peuvent en effet renseigner sur les lieux où un profilage ethnique est à l'oeuvre, sur l'ampleur du problème ou sur l'expérience vécue par les individus concernés. Des méthodes de recherche plus complexes s'attacheraient à une analyse de contenu rigoureuse de cette couverture médiatique, mais même dans sa forme la plus simple, l'examen des articles de journaux, des reportages télévisés et des médias sociaux (réseaux sociaux sur internet, blogs...) permet d'apporter un éclairage statistique et qualitatif sur le profilage ethnique. Au Danemark et en Suède, par exemple, on a ainsi pu extraire d'articles de presse des informations statistiques sur le profilage ethnique, mais aussi des interviews avec des jeunes contrôlés par la police.

### La couverture médiatique des opérations policières de contrôles et de fouilles

En février 2008, une série d'émeutes a secoué le quartier de Nørrebro, à Copenhague, à la suite desquelles le quotidien national *Politiken* a publié des interviews de jeunes sous le titre : « Proclamation : la vérité derrière les émeutes »<sup>181</sup>. Au fil des articles, les jeunes laissaient parler leur frustration au sujet des contrôles policiers et des fouilles à répétition, accusant la police de se comporter d'une manière « brutale » et « raciste », et d'exercer « une intimidation absolument inacceptable ». Ils affirmaient que la police avait forcé certains jeunes de sexe masculin à se déshabiller en public tandis que les agents dirigeaient vers eux leur lampe-torche, que les policiers avaient injurié un certain nombre de jeunes, et qu'il était arrivé qu'un même officier fouille les mêmes individus plusieurs fois le même jour. Depuis cette parution, un certain nombre d'articles et de reportages se sont attachés à suivre l'utilisation par la police des contrôles et des fouilles dans le district.

Plus récemment, la police de Copenhague a fait usage de pouvoirs spéciaux qui autorisent les fonctionnaires à effectuer des fouilles, sans qu'ils ne soupçonnent un individu particulier, à l'intérieur de secteurs définis comme « zones de contrôles et de fouilles », dans le but d'empêcher des violences<sup>182</sup>. Les statistiques relatives à ces opérations, divulguées par la police de Copenhague et publiées par la presse, sont fortement suggestives d'un profilage ethnique. Entre le 15 septembre 2008 et le 15 janvier 2010, 9887 individus ont été fouillés un total de 17 977 fois à l'intérieur des « zones de contrôles et de fouilles »<sup>183</sup>. Plus de 50 pour cent des personnes contrôlées et fouillées étaient d'origine non-danoise en dépit du fait que les immigrants ou leurs descendants ne constituent que 20 pour cent de la population des municipalités de Copenhague, Frederiksberg et Tårnby (les trois villes où se concentrent les zones de contrôles et de fouilles)<sup>184</sup>. Les contrôles effectués en vertu de ces pouvoirs spéciaux ont provoqué de nouvelles confrontations violentes entre la police et les jeunes et de nouveaux troubles, certes de bien moindre ampleur que les événements de Nørrebro, ont éclaté en août 2009 suite à une montée en puissance du recours policier aux contrôles et aux fouilles<sup>185</sup>.

### Une émission de reportages à la radio, « L'heure du brunch »

Sur les ondes suédoises, l'émission de reportages « L'heure du brunch » (« *Brunchrapporten* ») a mené l'enquête sur 500 contrôles et fouilles visant à retirer des armes de la circulation à Uppsala et Malmö, et à découvrir que la police avait seulement mis la main sur une paire de couteaux. Dans une interview diffusée au cours de l'émission, un jeune garçon de 17 ans expliquait dans une interview pourquoi il trouvait les contrôles et les fouilles humiliants<sup>186</sup>.

### Principes généraux des bonnes pratiques pour la collecte de données sur le profilage ethnique :

- ▶ Les données qualitatives et quantitatives apportent un éclairage essentiel sur les pratiques de maintien de l'ordre, et peuvent donner une indication tant de l'ampleur du profilage ethnique que de l'expérience subie par les victimes.
- ▶ Les données qualitatives apportent un éclairage sur les expériences vécues en matière de profilage ethnique, et peuvent encourager l'élaboration de nouvelles politiques ou pratiques. Une approche méthodologique mixte, combinant des données à la fois qualitatives et quantitatives, est celle qui permettra la compréhension la plus fine et la plus approfondie du profilage ethnique.
- ▶ Les études axées sur l'observation peuvent se révéler particulièrement utiles lorsque les données du recensement ne sont pas disponibles ou semblent inexactes, ou lorsque l'on n'a pas accès aux données du maintien de l'ordre mais que l'on a des raisons de craindre l'existence d'un profilage ethnique. En tout état de cause, ces études ne devraient jamais servir à justifier la concentration des pratiques de maintien de l'ordre sur quelques « points chauds », avec des résultats clairement discriminatoires.
- ▶ Si les sondages et les méthodologies d'observation peuvent permettre l'obtention de données quantitatives sur le profilage ethnique, l'accès aux données de la police n'en reste pas moins une base essentielle pour toute recherche approfondie, et pour formuler des recommandations d'actions à la fois rigoureuses et pragmatiques.

## VI. Stratégies pour réduire les disparités ethniques et améliorer la qualité des contacts avec la police

On peut parvenir à réduire le profilage ethnique en limitant la latitude dont dispose chaque policier pour choisir les individus à contrôler, et en dirigeant vers des cibles plus précises l'usage que les fonctionnaires de police peuvent faire de leurs pouvoirs et attributions. Il existe différentes approches pour réduire la marge discrétionnaire laissée aux agents, qui ne sont d'ailleurs pas mutuellement exclusives et peuvent être mises en place de façon complémentaire.

Nous examinerons en particulier dans ces pages trois stratégies :

- a) améliorer la qualité et la précision des renseignements, et s'assurer que les policiers s'appuient sur ces renseignements pour prendre leurs décisions
- b) renforcer l'encadrement et la supervision des décisions discrétionnaires des policiers
- c) renforcer la connaissance par les civils de leurs droits et devoirs lorsqu'ils sont confrontés aux forces de l'ordre, ainsi que leur capacité à engager la responsabilité des agents du maintien de l'ordre en ce qui concerne l'usage des pouvoirs policiers.

À la toute fin de cette section, nous examinerons les dynamiques propres aux rencontres et aux confrontations entre les forces de l'ordre et les civils, et la perception par les civils de la qualité générale de ces contacts et interactions. La recherche a en effet montré que la qualité de la rencontre est au final aussi importante aux yeux des individus que le fait même d'avoir été contrôlé.

## Un maintien de l'ordre fondé sur le renseignement

Lorsque les actions répressives se fondent sur des renseignements spécifiques et limités dans le temps, elles s'avèrent généralement plus objectives et risquent moins de faire jouer des stéréotypes. Le développement et le bon usage du renseignement dans le ciblage des opérations doivent donc permettre à la fois de réduire le profilage ethnique et d'accroître l'efficacité policière. Améliorer la qualité et l'utilisation du renseignement marche surtout lorsque cette démarche est combinée avec une surveillance et un suivi accrus de l'usage que font les agents de leurs pouvoirs. Les agents devraient donc bénéficier de briefings quotidiens pour s'assurer qu'ils disposent bien de renseignements et d'informations locales à jour pour guider et orienter leurs actions.

La notion même de « renseignement » est souvent entourée d'un grand nombre de mythes et de confusions. Dans la pratique, la plupart des renseignements utiles au maintien de l'ordre proviennent d'informations et d'analyses tirées de l'examen des délits commis et des tendances lourdes de la criminalité, complétées par les informations obtenues auprès de membres des communautés et collectivités locales. Les nouvelles technologies prennent une part de plus en plus importante à de nombreuses dimensions du maintien de l'ordre, mais cela ne doit pas occulter le fait que l'application de la loi et le travail de police dépendent de façon centrale de la pleine coopération du public. Ainsi, les renseignements locaux sont généralement dérivés de contacts réguliers entre les forces de l'ordre et les habitants, du signalement d'incidents par des membres de la communauté, ou de la présence d'informateurs sur le terrain, et bien plus rarement d'activités de surveillance ou d'opérations sous couverture.

Le rôle du renseignement est particulièrement important, et pose des problèmes particulièrement complexes en relation avec le profilage ethnique, dans deux domaines : les descriptions de suspects par les victimes ou les témoins, et les enquêtes criminelles internationales. Dans les deux cas, en effet, la frontière est étroite entre l'utilisation légitime des renseignements et le profilage ethnique pur et simple. Une « description de suspect » comporte inévitablement des renseignements personnels tels que la couleur de la peau, des cheveux ou des yeux, la taille et le poids de la personne, les vêtements portés et d'autres informations tirées de la description fournie par la victime



d'un crime ou par des témoins. Une bonne description de suspect peut donc servir aux agents de motif légitime pour effectuer des contrôles et des fouilles afin d'arrêter le suspect recherché. Toutefois, lorsque les policiers disposent d'une description trop vague ou trop générale du suspect, qui comporte par exemple sa race ou son origine ethnique, mais aucune caractéristique plus spécifique pour l'identifier, ils devraient s'abstenir d'utiliser cette description pour justifier des opérations telles que contrôles et fouilles. En effet, en s'appuyant sur une description du suspect trop générale, la police coure le risque d'arrêter des personnes innocentes qui se trouvent partager les mêmes traits, pratiquant ainsi en toute probabilité un profilage ethnique. Ils devraient donc plutôt chercher à obtenir d'abord des renseignements opérationnels plus spécifique pour orienter leur enquête.

Pour prendre un exemple, suite à une série de braquages violents commis par « deux hommes à la peau sombre », les forces de police de Vienne avaient reçu l'ordre d'effectuer des contrôles d'identité sur tous les Africains noirs circulant deux par deux. Ce n'est que lorsque ces opérations ont finalement provoqué un tollé que la police s'est finalement décidée à affiner la description pour se concentrer sur la recherche de deux hommes noirs, d'environ 25 ans, de faible corpulence, mesurant environ 170 cm, et portant habituellement une veste légère en duvet<sup>87</sup>. L'utilisation par la police d'une description trop large des suspects, et centrée exclusivement sur la couleur de leur peau, est ici un exemple manifeste de profilage ethnique : dans l'intervalle, de nombreuses personnes innocentes ont été contrôlées inutilement, et de précieuses ressources policières gaspillées. En revanche, l'utilisation par la suite d'une description des suspects bien plus élaborée, mentionnant leur taille et leurs vêtements habituels, relevait cette fois d'un usage adapté et légitime de renseignements solides, précis et détaillés.

Les enquêtes sur la criminalité transnationale organisée et le terrorisme sont généralement de plus grande envergure et bien plus complexes que les enquêtes criminelles ordinaires, mais les éléments de base de renseignement ne sont pas pour autant fondamentalement différents. La principale différence réside dans le fait que la lutte contre la criminalité transnationale organisée ou le terrorisme nécessite un échange de renseignements et une coopération entre les services répressifs et les services de renseignement de différents pays, et que cette coopération ne va pas sans se heurter à certaines difficultés spécifiques. Il n'est pas rare que les membres de réseaux criminels partagent la même nationalité ou la même appartenance ethnique (même si ces mafias passent également pour recruter parfois à l'extérieur de leur groupe précisément dans le but de contourner les profils ethniques connus). Les gardes-frontières et les douaniers élaborent souvent des profils qui prennent en compte ces facteurs pour orienter leurs efforts de lutte contre la criminalité transnationale. Utiliser ainsi l'appartenance ethnique, l'origine nationale, ou d'autres facteurs à caractère personnel, demeure tout

à fait légitime dans la mesure où cette démarche s'appuie sur des sources fiables et des renseignements mis à jour, et où cette utilisation se fait d'une manière bien ciblée.

L'étude de cas ci-dessous illustre bien l'importance du renseignement pour orienter les contrôles et les fouilles. Plus précisément, elle montre comment le choix fait par un service de maintien de l'ordre de passer d'une approche mettant l'accent sur certaines caractéristiques superficielles, telles que l'origine nationale, à une autre davantage axée sur le renseignement, lui a permis d'effectuer moins de contrôles, mais avec une efficacité accrue.

## ÉTATS-UNIS

### **Mettre un terme au profilage ethnique fait gagner en efficacité**

En 1998, 43 pour cent des fouilles effectuées par le service des douanes américaines touchaient des noirs et des latinos, et cela bien que ces deux groupes représentent une proportion beaucoup plus faible de l'ensemble des voyageurs. Un nombre particulièrement élevé de fouilles, y compris par des moyens très invasifs ou portant atteinte à l'intimité corporelle, tels que le passage aux rayons X ou la fouille à nu, visaient les femmes d'origine latino-américaines et les noires, soupçonnés d'être des « mules » du trafic de drogue sur la base d'un profil reposant fortement sur la nationalité et l'origine ethnique. Pour tous les groupes, le taux de détection de ces contrôles était faible : 5,8 pour cent pour les blancs, 5,9 pour cent pour les noirs, et 1,4 pour les latinos. Les taux de détection des fouilles étaient particulièrement maigre pour les femmes latino-américaines ou noires, qui étaient en réalité les moins susceptibles de transporter des drogues dans leurs effets personnels ou à l'intérieur de leur corps. En 1999, les douanes ont donc modifié leur fonctionnement en conséquence, retirant la race de la liste des facteurs à prendre en compte pour décider d'une fouille, et mettant en place de nouvelles procédures, axées sur l'observation de comportements tels que la nervosité, ou sur la présence d'incohérences dans le récit ou les réponses des passagers. Les méthodes nouvellement introduites faisaient davantage appel au renseignement, tout en instaurant un encadrement accru par les superviseurs des décisions conduisant aux contrôles et aux fouilles. Dès l'année 2000, les disparités ethniques dans le cadre des fouilles étaient pratiquement résorbées. Le nombre total de fouilles effectuées avait chuté de 75 pour cent, mais leur taux de détection était passé de moins de cinq pour cent à plus de 13 pour cent, pour se stabiliser à un niveau presque similaire pour tous les groupes ethniques<sup>188</sup>.

Les informations issues du renseignement sont généralement communiquées aux fonctionnaires de police au cours de briefings quotidiens qui prennent place avant chaque patrouille de maintien de l'ordre. Ces séances d'information offrent générale-

ment l'occasion d'évoquer les crimes ou délits qui ont eu lieu récemment, et de signaler certains « points chauds », ou encore les suspects que les fonctionnaires doivent activement rechercher. Fournir des renseignements à jour et détaillés aux agents au cours de ces briefings devrait permettre de réduire la marge discrétionnaire laissée aux policiers, et de donner à ceux-ci des orientations précises et spécifiques pour cibler leurs efforts sur les tendances de la criminalité et les problèmes de sécurité identifiés à un moment donné.

Il est particulièrement important de s'appuyer sur des renseignements d'un très haut niveau de fiabilité lorsqu'il s'agit de justifier la mise en œuvre des pouvoirs répressifs les plus intrusifs, tels que celui d'interpeller un individu, de perquisitionner un domicile ou un local commercial, et d'effectuer des descentes de police, des filatures, ou des opérations de surveillance des communications électroniques. Dans la conduite de ce type d'opérations, le contrôle judiciaire peut jouer un rôle important pour déterminer si les fondements juridiques de l'action policière sont bien solidement établis – en vérifiant notamment que les indices et les preuves justifient une telle action sur le fond, et que les normes de proportionnalité sont également respectées.

Aux Pays-Bas, les juges fixent ainsi des limites strictes à l'utilisation des pouvoirs de police intrusifs, en considération notamment du principe de proportionnalité, à savoir que l'action répressive doit être nécessaire et raisonnable au regard de l'objectif spécifique de l'opération (pour un exposé plus détaillé de ce principe, se reporter à l'annexe A sur les normes juridiques). La proportionnalité doit être évaluée sur la base des faits propre à chaque affaire ou situation, comme le démontre l'étude de cas suivante, concernant la Belgique.

## BELGIQUE

### **Le contrôle judiciaire du recours aux techniques spéciales d'enquête policière**

Avant que les fonctionnaires belges responsables du maintien de l'ordre ne puissent faire usage de certaines techniques spéciales d'enquête, telles que les filatures, les mises sur écoute et autres opérations de surveillance, un magistrat doit examiner le dossier et en évaluer les éléments suivants :

- a) **Légalité** : est-ce que le crime ou le délit concerné appartient aux catégories spécifiques d'infractions pour lesquelles l'utilisation de ces techniques est permis ?
- b) **Subsidiarité** : est-ce que la police a utilisé toutes les ressources à sa disposition pour réunir des éléments de preuve sur le crime en question avant de se tourner vers les techniques spéciales ?

- c) Opportunité : est-ce le bon moment dans la progression de l'enquête pour utiliser cette technique ?
- d) Faisabilité : l'opération a-t-elle une bonne chance de réussir ?

Toutes les techniques d'enquête qui portent atteinte à la vie privée ou à d'autres droits personnels sont soumises à cette autorisation judiciaire. Un haut responsable belge de l'anti-terrorisme a d'ailleurs déclaré que cette exigence d'approbation judiciaire avait déjà empêché les services de lutte contre le terrorisme d'effectuer des raids sur les mosquées en Belgique. De tels raids doivent en effet être autorisés par un juge d'instruction, qui ne leur donnera son blanc-seing que s'il estime la mesure proportionnée aux objectifs. Le fonctionnaire en question affirme que, dans plusieurs cas, la police, le procureur et le juge d'instruction ont eu à débattre pour trancher sur des requêtes d'autorisation concernant ce types de descentes de police. Après examen et considération des implications plus larges de ces raids, et notamment de leur impact sur la communauté musulmane, il a été déterminé qu'ils ne satisfaisaient pas, dans ces circonstances, à l'exigence de proportionnalité.

Toutes les techniques d'enquête qui portent atteinte à la vie privée ou à d'autres droits personnels sont soumises à cette autorisation judiciaire. Un haut responsable belge de l'anti-terrorisme a d'ailleurs déclaré que cette exigence d'approbation judiciaire avait déjà empêché les services de lutte contre le terrorisme d'effectuer des raids sur les mosquées en Belgique. De tels raids doivent en effet être autorisés par un juge d'instruction, qui ne leur donnera son blanc-seing que s'il estime la mesure proportionnée aux objectifs. Le fonctionnaire en question affirme que, dans plusieurs cas, la police, le procureur et le juge d'instruction ont eu à débattre pour trancher sur des requêtes d'autorisation concernant ce types de descentes de police. Après examen et considération des implications plus larges de ces raids, et notamment de leur impact sur la communauté musulmane, il a été déterminé qu'ils ne satisfaisaient pas, dans ces circonstances, à l'exigence de proportionnalité.

Enfin, lorsque des renseignements fiables et solides existent, ils doivent pouvoir être partagés et échangés entre les différents services répressifs, et utilisés de manière systématique. Les deux études de cas britanniques ci-dessous présentent des initiatives développées pour systématiser le traitement des renseignements, mieux les intégrer dans le fonctionnement des services, et les échanger plus efficacement.

### Un modèle national pour un meilleur usage du renseignement

Le modèle national de collecte de renseignements criminels (*National Intelligence Model*, NIM) est une approche du travail policier axée sur le renseignement, qui applique certaines normes minimales à tous les domaines de l'application de la loi, y compris la gestion des frontières assurée par l'UKBA. Le NIM représente essentiellement un « modèle de fonctionnement » qui aide la police à organiser les données issues du renseignement de façon à prendre de meilleurs décisions en matière de déploiement des ressources, à mieux coordonner les actions que ce soit au sein de chaque niveau des activités de police ou d'un niveau à l'autre, et enfin à permettre un retour d'information dans le système une fois certaines leçons tirées. Le NIM met l'accent sur trois facteurs clefs :

- a) Le développement et l'analyse de renseignements permettant d'avoir une meilleure compréhension des tendances de la criminalité et de définir des priorités.
- b) Des processus de prise de décision efficaces guidés par les priorités précédemment identifiées. Les ressources comme les activités de collecte d'information sont ainsi mieux coordonnées et dirigées en priorité vers les menaces les plus graves pour la population.
- c) Les résultats de chaque action de la police sont évalués et réinjectés dans le système, s'y ajoutant aux renseignements existants ; la capacité de la police à résoudre les problèmes identifiés est ainsi constamment accrue, et l'évaluation des priorités de la police est facilitée.

Le NIM favorise donc l'efficacité policière en optimisant les processus de prise de décision des forces de l'ordre et la gestion de leurs ressources. Il facilite également la circulation de l'information au sein des trois niveaux du maintien de l'ordre : la résolution des problèmes purement locaux (niveau 1), celle des problèmes de délinquance à cheval sur plusieurs secteurs ou qui tombent sous la juridiction de différentes forces de police (niveau 2), et enfin celle des problèmes à l'échelle nationale ou internationale, notamment les crimes graves et la criminalité organisée (niveau 3)<sup>189</sup>.

### L'utilisation d'une grille de notation des préjudices par l'agence de gestion des frontières

Le travail de l'agence de gestion des frontières du Royaume-Uni (*United Kingdom Borders Agency*, UKBA) est régi par les dispositions de la loi de 2010 sur l'égalité (*Equalities Act*). Au sein de l'UKBA, une direction générale est chargée de l'exécution des décisions et des mesures d'éloignement ; c'est elle qui examine le cas des personnes qui ne disposent pas d'un droit de séjour légal au Royaume-Uni, et peut décider de leur expulsion du pays. Afin de mieux organiser la charge de travail en fonction des priorités et pour garantir que les décisions ne soient pas fondées sur la race, l'appartenance ethnique ou la nationalité, l'UKBA utilise une matrice de notation des préjudices pour définir l'ordre de priorité des enquêtes ou des mesures exécutoires. Ainsi, lorsque les agents reçoivent des renseignements sur une possible infraction aux règles de l'immigration, ils saisissent l'information dans un logiciel qui note ces renseignements selon une grille d'évaluation déterminée. Le système vérifie si la personne identifiée tombe sous le coup des priorités à travers une série de questions pondérées, par exemple :

- La personne a-t-elle enfreint les règles de l'immigration ?
- A-t-elle commis une infraction pénale ?

Le système classe les infractions aux règles d'immigration et les personnes en infraction selon les préjudices causés, et les personnes qui ont les scores les plus élevés dans cette grille de notation sont automatiquement prioritaires pour les mesures d'expulsion. Toute marge discrétionnaire est ainsi éliminée des processus de prise de décision, ce qui réduit fortement la possibilité d'un profilage ethnique.

### Principes généraux des bonnes pratiques pour un maintien de l'ordre axé sur le renseignement :

- ▶ Un contrôle judiciaire et l'autorisation d'un juge devraient être systématiquement requis pour l'utilisation de pouvoirs de police intrusifs tels que les raids ou les opérations de surveillance. Cet examen devrait s'attacher à évaluer les éléments de preuve qui justifient l'action policière proposée, ainsi que sa proportionnalité et sa nécessité au regard des objectifs et des conséquences.
- ▶ Les renseignements doivent être régulièrement revus et mis à jour. Les caractéristiques personnelles sensibles ne doivent être utilisées dans le cadre du maintien de l'ordre que lorsqu'elles font partie de la description fiable, précise et à jour d'un suspect ou d'un profil fondé sur des renseignements.

- ▶ Le travail de renseignement doit s'appuyer en priorité sur des facteurs comportementaux plutôt que sur des profils ethniques ou fondés sur la nationalité.
- ▶ Les agents devraient recevoir des directives claires sur l'utilisation du renseignement dans la planification des contrôles d'identité et des fouilles.
- ▶ Les agents doivent bénéficier de séances d'information ou de briefings quotidiens pour s'assurer qu'ils ont une connaissance la plus à jour possible des renseignements et autres informations locales disponibles qui doivent guider leurs actions.
- ▶ Un suivi constant des contrôles d'identité et fouilles doit être assuré en recueillant des données statistiques ethniques afin de déterminer si ces pouvoirs ciblent les minorités de façon disproportionnée et si ils sont utilisés de manière efficace.

## L'encadrement et la supervision des agents de terrain et des opérations de maintien de l'ordre

Dans la pratique du maintien de l'ordre, ce sont de fait les agents situés le plus bas dans la hiérarchie qui se trouvent le plus fréquemment en contact avec les civiles, et le plus souvent dans le cadre d'opérations où ils disposent d'une grande latitude, presque sans encadrement direct ni supervision. Pour pouvoir tenir les agents responsables des choix qu'ils font dans l'utilisation de leurs pouvoirs, il est nécessaire de mettre en place des formes adaptées de surveillance et de retour d'information. Les recherches montrent qu'au quotidien, la bonne gestion des services et leur supervision sont d'une influence déterminante sur le comportement des agents<sup>190</sup>.

L'un des moyens les plus efficaces pour s'assurer que les pouvoirs de police sont utilisés d'une manière équitable consiste de ce fait à concentrer les efforts d'encadrement, et notamment les pratiques de suivi du travail policier, dans les secteurs de l'activité des forces de l'ordre où le profilage ethnique représente un sujet de préoccupation majeur. Lorsque les cadres de la police et les supérieurs hiérarchiques signalent clairement que la non-discrimination constitue une valeur fondamentale du maintien de l'ordre, et mettent cette valeur en pratique à travers le suivi et la stricte supervision du recours aux pouvoirs discrétionnaires, les agents ajustent leur attitude en conséquence.

Comme on l'a vu dans le chapitre V, la collecte et l'analyse des données ethniques permettent un meilleur encadrement de l'usage que les agents font de leurs pouvoirs discrétionnaires en matière de maintien de l'ordre, tels que celui de contrôler et de fouiller les personnes. Ces données établissent en effet une trace écrite, une documentation des contrôles, qui peut être réexaminée sur une base régulière, sinon quotidienne, pour déterminer si un profilage ethnique est à l'oeuvre, et pour évaluer l'efficacité du travail

des agents. L'étude de cas suivante (portant sur Fuenlabrada) démontre les effets positifs d'un encadrement des agents qui s'appuie sur la collecte de données.

## ESPAGNE

### **L'utilisation des données issues des contrôles pour la supervision et l'encadrement des agents**

À Fuenlabrada, en Espagne, la police municipale est parvenue à la fois à réduire de façon spectaculaire la disproportion dans les contrôles touchant différentes communautés ethniques, et à augmenter nettement le taux de réussite ou de détection des contrôles et des fouilles. Ces résultats ont été obtenus en faisant systématiquement usage des formulaires de contrôles pour suivre le travail des agents de patrouille, et analyser la conduite des opérations ainsi que le déploiement des équipes<sup>191</sup>. Les données ont permis de mieux tenir compte de potentiels impacts disproportionnés sur les minorités ethniques lorsque des décisions d'ordre stratégique étaient prises, et de réduire ainsi le caractère parfois injuste ou inéquitable du maintien de l'ordre, tout en améliorant son efficacité.

Les formulaires, numérotés dans l'ordre séquentiel, permettaient pour chaque contrôle de remonter au policier qui l'avait effectué. Les formulaires répertoriaient les motifs du contrôle, le type de contrôle effectué, ainsi que les renseignements personnels de l'individu contrôlé, et les suites données au contrôle. Les données sur le type de contrôle et les motifs le justifiant permettaient aux officiers supérieurs de mieux superviser le recours aux contrôles par les agents. Il était en effet exigé des policiers qu'ils se montrent aussi précis que possible dans l'exposé des éléments qui avaient éveillé leurs soupçons, de façon à contrecarrer leur tendance naturelle à se reposer sur des formules telles que « attitude ou comportement suspect » pour les motifs, ou simplement « autres » pour le type de contrôle. Ces exigences, combinées avec l'examen suivi des données ethniques, imposaient aux agents de réfléchir davantage à la sélection des personnes à contrôler, ainsi qu'aux motifs justifiant ces contrôles. Cela aboutissait à une diminution considérable du recours aux contrôles (leur nombre a été grosso modo divisé par deux), mais, parallèlement, à un triplement de leur taux de réussite.

L'encadrement de la police a également utilisé les données des contrôles pour évaluer le rendement d'opérations spécifiques. Il a ainsi été constaté, dans le cas d'une opération de lutte contre le terrorisme qui consistait principalement à contrôler les individus à la gare, que les contrôles d'identité et les fouilles touchaient de façon très nettement disproportionnée les Marocains, sans produire pour autant de résultats en termes d'arrestations ou d'inculpations. Ainsi, au cours de l'opération, les personnes d'origine marocaine étaient contrôlées 9,6 fois plus souvent que les Espagnols blancs ; lorsque l'on a mis un terme à l'opération, ce ratio est retombé à 3,4 contre 1.



Partout où l'utilisation de formulaires de contrôles pour recueillir des données ethniques est une pratique courante, presque routinière, les agents s'habituent à cette démarche, et l'on peut raisonnablement penser que son effet sur leur comportement diminue au fil du temps. Cette force de l'habitude peut être contrebalancée en mettant constamment l'accent sur la non-discrimination et en instaurant un contrôle continu de tout profilage ethnique éventuel. Au Royaume-Uni, le Code de pratique de la loi sur la police et la preuve criminelle (*Police and Criminal Evidence, PACE*) impose un devoir légal aux supérieurs de surveiller le recours aux pouvoirs de contrôle et de fouille, en vérifiant notamment « si une preuve quelconque montre que ces pouvoirs ont été exercés en se fondant sur des images stéréotypées ou des généralisations inopportunes »<sup>192</sup>. Le code recommande que les hauts fonctionnaires de police examinent les formulaires de contrôle afin de détecter toute tendance ou schéma récurrent donnant lieu à s'inquiéter ; il appelle à ce que cette surveillance soit étayée par la compilation d'archives statistiques des contrôles et des fouilles utilisées par tous les services de police. En réalité et dans la pratique, le degré auquel les services britanniques respectent ces exigences, tout comme leur état d'esprit à cet égard, varient considérablement d'un service à l'autre.

Les études de cas ci-dessous démontrent que le formulaire de contrôle ne constitue pas seulement un instrument essentiel de mesure clé du profilage ethnique, mais peut aussi avoir une valeur ajoutée en termes d'encadrement des agents, de gestion des équipes et des secteurs, ou de décisions concernant les tactiques opérationnelles. La manière dont sont recueillies les données des contrôles n'est pas non plus sans incidence sur la facilité de leur utilisation à des fins de gestion. Lorsque les agents sont tenus d'utiliser des formulaires papier, la pratique la plus courante veut que les formulaires soient vérifiés à l'issue de chaque patrouille par les supérieurs, qui veilleront à ce que les contrôles y soient consignés dans leur totalité, et s'assureront que ceux-ci ont bien été effectués dans le respect de la loi. Une telle démarche contribue à une surveillance et un suivi étroits du travail policier. À cette fin, toutefois, les supérieurs et les officiers chargés de l'encadrement auront également besoin de suivre régulièrement les données statistiques, de façon à mettre en évidence d'éventuels schémas récurrent et tendances lourdes au sein de leurs équipes ; afin de permettre la comparaison, ces statistiques devraient être ventilées par individu, par équipe de patrouille, et par secteur géographique. Les programmes informatiques d'analyse statistique, en générant des données de suivi de façon continue et régulière, fournissent ainsi des éléments objectifs pour déceler les tendances récurrentes, qui doivent être expliquées ou corrigées si elles démontrent une disproportion.

Cela ne veut pas dire, pour autant, que les formulaires de contrôle soient le seul moyen dont dispose l'encadrement pour s'attaquer au problème du profilage ethnique. D'autres outils sont pour cela à la disposition des supérieurs, notamment et de manière déterminante leur autorité pour décider quelles sont les réponses opérationnelles adap-

tées et proportionnelles au signalement de crimes ou à d'autres problèmes, et l'utilisation des briefings pour donner aux agents des directives spécifiques, en s'appuyant sur le renseignement et l'analyse des tendances en matière de criminalité, et en prenant en compte les besoins locaux et les préoccupations ou susceptibilités des populations. L'étude de cas ci-dessous présente l'une des initiatives les plus avancées à cet égard.

## ROYAUME-UNI

### **Un suivi informatisé des contrôles effectués par chaque agent dans le Hertfordshire<sup>193</sup>**

Les statistiques internes de la police du Hertfordshire (*Hertfordshire Constabulary*) révèlent que celle-ci a effectué, en 2006 et 2007, 43 326 contrôles et 11 511 fouilles<sup>194</sup>, des chiffres plutôt bas en comparaison d'autres services de police au Royaume-Uni. Toutefois, ces mêmes données montraient aussi que les noirs couraient cinq fois plus de risques que les blancs de subir un contrôle ou une fouille, et que les personnes originaires d'Asie étaient pour leur part contrôlées 1,8 fois plus souvent. Les officiers supérieurs ont donc déduit que les agents d'encadrement n'avaient reçu ni les informations, ni la formation nécessaires pour déceler ces disproportions et traiter le problème. En effet, le taux général relativement faible de contrôles et de fouilles rendait plus difficile pour les superviseurs un constat ferme des disparités ; or, en l'absence de preuves statistiques, les supérieurs restaient réticents à remettre en cause les agents, de crainte que ceux-ci ne se sentent accusés de racisme.

En avril 2007, la force a donc mis en place de nouveaux formulaires de contrôles. La hiérarchie est tenue de viser ces formulaires à l'issue de chaque patrouille, et de les numériser dans une base de données (dont l'accès est ouvert à tous les agents sur l'intranet de la police). Le personnel chargé de l'encadrement a pu ainsi dresser un tableau statistique du recours aux contrôles par chaque policier et chaque équipe. Au début de 2008, les services de police du Hertfordshire ont élaboré un programme informatique spécialisé, qui détermine si les agents contrôlent un nombre statistiquement disproportionné de membres des minorités ethniques, en se basant sur la composition de la population de chaque secteur assigné aux équipes, et sur l'heure des patrouilles (auparavant, les disparités étaient déterminées en comparant le pourcentage de membre de minorités parmi les personnes contrôlées avec leur pourcentage dans la population résidentielle de l'ensemble du district, et les agents pouvaient alors justifier une disproportion récurrente en arguant que les contrôles avaient été effectués dans des secteurs où les minorités représentent une part plus importante de la population). Le logiciel prend également en compte le fait que les agents n'ont aucune maîtrise sur les secteurs auxquels ils sont assignés pour maintenir l'ordre, et qu'il peut donc arriver certains jours qu'un agent donné ne soit

confronté qu'à des suspects issus des minorités. Pour ce faire, le logiciel génère des « plages de probabilité », basées sur la probabilité des policiers à titre individuel à contrôler des personnes issues des minorités au-delà d'un ratio spécifique statistiquement significatif. Le programme identifie alors tout policier ayant procédé à un taux d'arrestation de minorités supérieur à un ratio donné.

Au départ, environ 25 policiers tombaient dans cette plage de probabilité. L'unité en charge de la diversité a discuté avec l'ensemble des policiers identifiés, mais a également interrogé les policiers affichant des résultats proportionnés et des taux élevés de détection afin de déterminer comment ils ciblaient leurs contrôles. L'analyse des données a mis en évidence des problèmes liés à la compréhension par les policiers des « motifs raisonnables » pour procéder à un contrôle, mais aussi à la conduite de certaines opérations dont les objectifs étaient légitimes, mais les effets disproportionnés.

Le programme fonctionnait sur une base mensuelle, et un courrier électronique, comportant les informations détaillées des contrôles ainsi qu'un canevas de questions à poser au policier, était automatiquement envoyé au supérieur hiérarchique de tout agent identifié par le logiciel. Les supérieurs avaient également bénéficié d'une formation spécifique, et étaient tenus de s'entretenir avec les policiers repérés par le programme. Les supérieurs faisaient un rapport de tous les entretiens, où ils notaient leur avis concernant une mesure à prendre, une sanction ou une formation de remise à niveau.

Les taux de disproportionnalité statistiquement significative ont chuté aussi bien chez les policiers ayant fait l'objet d'un entretien après avoir été isolés par le logiciel, que dans l'ensemble du service. Les données ont servi de prétexte à des conversations régulières entre supérieurs et policiers, et les agents ont pris conscience que leurs contrôles étaient inspectés et que toute disparité devait être dûment justifiée. Outre l'accent placé sur le travail de chaque policier, les protocoles d'évaluation de l'impact sur les communautés avaient également bénéficié d'une amélioration, de telle façon que la planification des opérations tienne mieux compte de leur impact potentiel sur le public, et que des instructions précises soient données aux policiers en ce sens. Malheureusement, le programme a depuis été abandonné, et les taux de disparité sont nettement remontés.

Le profilage ethnique n'est pas seulement le produit de décisions discrétionnaires, prises à titre individuel par chaque agent. En effet, le profilage peut également résulter de décisions prises à plus large échelle, sur la façon de maintenir l'ordre dans certaines zones ou quartiers ou les opérations à mener pour affronter différentes formes de criminalité ou problèmes d'ordre public. Aussi, tout comme les actions individuelles des agents doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un suivi, les stratégies opérationnelles devraient de même être soumises à examen pour s'assurer qu'elles ne sont pas discri-

minatoires à l'encontre de certains groupes. L'opération Pennant est un programme développé à Londres qui compare les niveaux de disparité ethnique dans les contrôles entre les 23 secteurs de police (correspondant aux arrondissements).

## ROYAUME-UNI

### **Une opération de surveillance et de suivi du profilage district par district – l'opération Pennant de la police métropolitaine de Londres<sup>195</sup>**

En octobre 2006, les services de la police métropolitaine de Londres (*London Metropolitan Police Service*, MPS) ont lancé l'opération Pennant, un système de responsabilisation interne et d'amélioration de la transparence visant à réduire les disparités constatées dans l'exercice des pouvoirs de contrôle et de fouille, en demandant des comptes aux districts de police (correspondant aux différents arrondissements, ou *boroughs*, de la ville) qui affichaient les moins bonnes performances. La grille d'évaluation des performances mise en place par l'opération Pennant examine cinq grands axes de l'exercice des pouvoirs de contrôle :

- Le nombre total de contrôles et de fouilles effectués
- Le taux d'arrestation
- La consignation sur le formulaire de l'appartenance ethnique telle que la personne contrôlée la détermine elle-même
- La saisie en temps opportun des données des formulaires dans la base de données centrale
- Les disparités ethniques constatées dans les contrôles

Chaque variable est pondérée en fonction de son importance et le logiciel renvoie un classement automatisé des performances des 37 districts ou secteurs policiers de Londres. Chaque trimestre, les forces de police des cinq arrondissements les moins performants doivent remplir un questionnaire d'auto-évaluation afin de mettre en lumière les politiques et les pratiques qui peuvent avoir un impact démesuré. Elles doivent ensuite rendre compte de leurs performances auprès de leur commandant de zone, de la haute autorité de la police londonienne (*Metropolitan Police Authority*, MPA), et auprès des membres des communautés locales qui font partie d'un réseau de surveillance et de suivi. Les districts affichant de mauvaises performances doivent en outre élaborer un plan d'action sur trois mois, puis dresser lors des réunions suivantes un bilan des mesures prises.

Depuis le lancement de l'opération Pennant, les services de la police métropolitaine de Londres ont constaté une baisse de la disproportionnalité sur l'ensemble de la

ville, ainsi qu'une plus grande parité dans les taux d'arrestation en fonction de l'origine ethnique suite à des contrôles et fouilles. La saisie de données est davantage réalisée dans les délais impartis, la qualité de l'encadrement s'est améliorée, et les policiers veillent davantage à demander aux personnes contrôlées leur appartenance ethnique (sur le principe de l'auto-déclaration), et à prendre note de celle-ci sur le formulaire. Les données générées par l'opération Pennant sont échangées avec des groupes de surveillance et de suivi issus des communautés locales présents dans chaque arrondissement, permettant à ceux-ci de comparer les résultats des forces de l'ordre du secteur avec ceux des autres districts.

Le MPS a décidé récemment de renforcer l'opération Pennant pour s'assurer que la grille d'évaluation des performances est bien utilisée sur une base mensuelle par les cinq commandants de zone ; par ailleurs, toujours dans le cadre de l'opération Pennant, deux réunions thématiques seront désormais organisées chaque année, réunissant les commandants de zone, des officiers supérieurs de chaque district, les membres de la haute autorité de la police londonienne (MPA), et des membres des collectivités et communautés locales, pour comparer les performances au regard de problèmes spécifiques, ou du recours à certains pouvoirs de police<sup>196</sup>.

### **Principes généraux des bonnes pratiques :**

- ▶ L'encadrement policier et la hiérarchie doivent mettre en place des mécanismes pour assurer une surveillance et un suivi des décisions discrétionnaires prises par les agents de patrouille.
- ▶ Les supérieurs hiérarchiques doivent vérifier que les agents utilisent de façon légale leurs pouvoirs de contrôle et de fouille, et font état de motifs clairs et précis de « soupçons raisonnables » aussi souvent que la loi l'exige.
- ▶ Les décisions guidant la conduite stratégique des opérations doivent être prises en tenant pleinement compte des susceptibilités qui peuvent exister au sein des communautés ethniques minoritaires à l'égard du recours aux pouvoirs policiers de contrôle et de fouille.

## **La transparence et les campagnes d'information au service de la responsabilité policière**

Le grand public, et l'opinion en général, ont un rôle important à jouer dans la surveillance et le suivi du profilage ethnique, et pour amener les forces de l'ordre à rendre

des comptes quant à leur respect ou non-respect des normes de non-discrimination. Parallèlement, il est tout à fait dans l'intérêt des services chargés du maintien de l'ordre d'entretenir et d'approfondir leurs relations avec les communautés locales, et de veiller à ce que les résidents aient une bonne compréhension de certains aspects fondamentaux du travail de la police, ou du rôle essentiel de celle-ci pour garantir à tous la sécurité. Les civils doivent avoir donc pleinement conscience de leurs droits et de leurs devoirs lorsqu'ils sont confrontés avec les forces de l'ordre ou font appel à elles, et disposer pour cela de canaux pour obtenir des informations, exprimer en retour leurs besoins et leurs préoccupations, faire part de leur commentaires, ou demander réparation d'un préjudice. Le chapitre IV de ce manuel présentait certains mécanismes mis en place de façon officielle pour impliquer davantage les citoyens dans le maintien de l'ordre, comme les organismes de contrôle et les systèmes d'examen et de traitement des recours. La présente section se penche sur une gamme complémentaire de mesures officieuses, ou semi-officielles, pour mobiliser davantage la communauté et améliorer la prise de responsabilité et la transparence au sein de la police. Il s'agit ici notamment de campagnes d'information ciblées, ou d'activités telles que les « patrouilles conjointes » (où des personnes ordinaires se joignent aux policiers) qui renforcent les contacts entre la police et les citoyens et mettent l'accent sur l'esprit d'ouverture et la qualité du service.

Le plus souvent, le grand public n'a au sujet des forces de l'ordre qu'une connaissance réduite, et beaucoup d'idées fausses. Il est ainsi particulièrement important de fournir aux communautés d'immigrants, dont certains membres peuvent venir de pays où la police est violente, ne rend de comptes à personne ou sert un régime d'oppression politique, une véritable information sur leurs droits et devoirs au regard du maintien de l'ordre. Cette information doit par ailleurs être traduite dans des langues qu'ils comprennent. Un programme de formation linguistique ESOL (*English for Speakers of Other Languages* – Anglais pour les locuteurs de langues étrangères) spécialement adapté au contexte policier a ainsi été mis au point en collaboration avec la police du district de South Wales (sud du Pays de Galles), montrant comment la police peut communiquer avec des gens qui ne parlent pas la langue nationale. Dans les communautés où le taux d'alphabétisation est faible, les documents écrits doivent être complétés par des informations diffusées sur la télévision et la radio locales. Les campagnes d'information sont particulièrement importantes lorsque la police met en place de nouvelles pratiques (comme par exemple l'utilisation de formulaires de contrôle), ou se lance dans une opération d'envergure qui risque d'avoir des répercussions majeures pour la collectivité.

Une mesure relativement simple à mettre en œuvre pour encourager une meilleure communication entre la police et les citoyens consiste à distribuer à toute personne contrôlée par les policiers un fascicule d'information sur leurs droits. Au Royaume-Uni, l'information sur les droits des individus face aux contrôles et aux fouilles est ainsi

imprimée au dos des formulaires de contrôle, et également disponible sous forme de brochures bénéficiant d'une large distribution. Dans d'autres pays, des brochures de ce type ont été élaborées par des associations ou des ONGs. Ces dépliants visent à informer les habitants sur les pouvoirs et attributions de la police, et sur leurs propres droits et devoirs lorsqu'ils se font contrôler par celle-ci. En effet, sans une compréhension au moins élémentaire de ces questions, les individus ne disposent d'aucune base pour savoir si la conduite d'un agent est appropriée et légitime. Par ailleurs, les brochures du type « connaître ses droits » devraient toujours comporter des informations sur la procédure à suivre pour déposer une plainte ou un recours en cas de faute ou d'abus de la part des policiers.

Les trois études de cas ci-dessous illustrent la variété des moyens (par écrit, en vidéo et sous forme électronique) mis en œuvre par la police au Royaume-Uni pour communiquer à un large public des informations au sujet des droits dont disposent les personnes contrôlées.

## ROYAUME-UNI

### Les brochures « Connaissez vos droits ! »

L'association des autorités policières (*Association of Police Authorities*) publie un livret pour « connaître ses droits »<sup>197</sup> qui vise à renseigner le public, et plus particulièrement les jeunes, sur les procédures de contrôle et de fouille. Il est disponible en 20 langues, notamment l'arabe, le chinois, le gujarati, le serbe, le somali et le vietnamien. Il fournit des informations claires, précises et accessibles sur :

- ce qui constitue un contrôle simple ou un contrôle avec fouille
- les raisons pour lesquelles ces contrôles existent
- les endroits où ils peuvent avoir lieu
- les vêtements que le policier peut demander d'ôter
- les informations que l'agent devrait fournir à la personne contrôlée, et celles qui doivent être consignées sur le formulaire de contrôle
- comment déposer une plainte ou un recours si l'on estime ne pas avoir été traité de façon équitable

## ROYAUME-UNI

### **Le DVD « Go Wisely : tout ce que vous devez savoir sur les contrôles et les fouilles »**

En Juin 2008, les autorités de deux forces de police (la police métropolitaine de Londres et celle du Grand Manchester) ont produit un DVD éducatif sur le recours par la police aux contrôles et aux fouilles dans le cadre de la lutte contre la criminalité. Le DVD est utilisé pour former les policiers à un usage approprié et adapté de leurs pouvoirs de contrôle et de fouille, mais il sert également à informer le public, et notamment les jeunes, des droits dont ils disposent quand ils sont contrôlés ou fouillés.

Le DVD montre des agents de police expliquant comment les contrôles et les fouilles les aident parfois à détecter des activités criminelles, mais donne aussi la parole à des jeunes qui livrent leur perception et leur point de vue sur les contrôles et les fouilles, parlent de leur propre expérience des contrôles, et expriment leur désir d'être traités de façon respectueuse par la police s'ils doivent être contrôlés. Il présente les lois en vigueur qui s'appliquent aux contrôles, les droits des personnes contrôlées, mais aussi les questions de contexte social, de disparités ethnique et de recours aux stéréotypes. Pendant le tournage, l'équipe du film a été témoin d'un authentique vol qualifié sur la voie publique, et a ainsi pu filmer la police en action, recherchant les coupables et prenant à chaud des décisions sur les personnes à contrôler et fouiller. Le DVD est largement diffusé auprès des associations communautaires, des groupes de jeunes et des écoles londoniennes, et peut également être visionné sur le site internet de la MPA<sup>198</sup>.

## ROYAUME-UNI

### **L'application « Connaissez vos droits ! » pour téléphones mobiles**

Des étudiants des quartiers sud de Londres ont développé une application pour téléphones mobiles qui informe les utilisateurs sur ce qui est censé se produire lors d'un contrôle, et sur les voies de recours dont disposent les individus contrôlés s'ils ne sont pas satisfaits du traitement qui leur a été réservé<sup>199</sup>. L'application consiste en un tutoriel s'appuyant sur l'image pour expliquer comment se déroulent les contrôles et les fouilles, et permet aux utilisateurs de suivre une liste de contrôle (*check-list*) pour vérifier que les procédures correctes sont bien respectées. L'application permet également de prendre en notes l'expérience vécue durant le contrôle ou la fouille et de se servir de ces informations pour formuler un recours.



Une application pour téléphone mobile présente l'avantage de guider d'une manière immédiate et aisée les jeunes qui subissent un contrôle. Le design (conçu par des jeunes) est simple d'accès, et l'application est téléchargeable gratuitement dans tout le pays sur les téléphones Android. Les concepteurs travaillent actuellement à étendre la compatibilité du logiciel avec d'autres systèmes d'exploitation et marques de téléphones portables.

Une autre approche qui permet d'amener les policiers à rendre davantage de comptes aux résidents locaux consiste à organiser des « patrouilles conjointes », ou d'autres formes de surveillance par les civils. Dans les « patrouilles conjointes », des habitants circulent aux côtés des policiers effectuant (en voiture ou à pied) leurs patrouilles quotidiennes, ce qui permet aux civils d'observer le travail policier de la façon la plus directe, et de gagner ainsi une meilleure compréhension des différentes opérations que celui-ci comporte. Une telle démarche oblige également l'agent à prendre en compte la façon dont son travail peut être perçu par les yeux d'un civil, qui pourrait très bien soumettre par la suite ses commentaires aux supérieurs du policier, et en parler à ses voisins ou à des responsables locaux. Des « patrouilles conjointes » régulières peuvent poser les fondations d'une meilleure connaissance ou compréhension mutuelle, et servir à bâtir des relations de confiance entre des habitants issus de minorités et des policiers qui n'avaient parfois eu auparavant que des contacts très limités, comme le suggère l'exemple hongrois qui suit.

## HONGRIE

### **La surveillance par les civils au moyen de patrouilles conjointes**

En 2008, dans le cadre du projet Stratégies pour des contrôles et des fouilles efficaces (*Strategies for Effective Police Stop and Search, STEPSS*), une équipe de représentants de la communauté rom a observé deux patrouilles de police par semaine sur une période de six mois, et ont fait part de leurs observations aux officiers supérieurs. Avant de se joindre aux patrouilles, les observateurs avaient suivi une formation préalable et signé un accord de confidentialité. Les policiers ont également reçu des directives de sécurité supplémentaires pour patrouiller avec les observateurs civils. Les observateurs ont ainsi pu voir à l'oeuvre toutes les dimensions du travail de police au quotidien, même s'ils concentraient plus particulièrement leur attention sur les contrôles. Ils avaient le droit de communiquer avec la personne contrôlée, et de prendre note des observations ou des remarques de celle-ci. Ils étaient attentifs

aux motifs des contrôles, aux personnes contrôlées, ainsi qu'au déroulement des contrôles, et veillaient à ce que tous les contrôles soient bien consignés.

Avant la mise en place de ces patrouilles, bon nombre de policiers hongrois n'avaient eu que des contacts restreints avec les Roms. Les patrouilles conjointes ont donc fourni pour eux l'occasion d'un franc dialogue avec des membres de la communauté rom sur certaines formes récurrentes de délinquance, sur les traditions culturelles, ou d'autres sujets apparentés. Suite à cela, les policiers ont admis ressentir le besoin d'une formation plus approfondie, et sur l'un des sites pilotes, un des observateurs civils a conduit une série de sessions de formation pour les agents. Les observateurs civils ont eux aussi changé de point de vue sur les difficultés auxquelles la police devait faire face, et l'un des observateurs a depuis rejoint les rangs de la police.

Au départ, les agents s'étaient inquiétés des problèmes de sécurité que soulevaient la présence de civils dans leurs véhicules, et semblaient réticents à cette surveillance externe par des civils. Sur l'un des sites pilotes les observateurs étaient souvent forcés d'attendre plusieurs heures avant que les agents ne les emmènent en patrouille, et lorsqu'enfin ils partaient sur le terrain, les agents s'abstenaient d'effectuer des contrôles d'identité, de sorte qu'il n'y avait rien à observer. Le problème a finalement été corrigé après qu'une plainte officielle a été adressée au commandant du secteur. D'une manière générale, la présence des observateurs a permis d'améliorer la qualité des contrôles.

Des mesures similaires, conçues pour permettre aux représentants des communautés de partager un regard « de l'intérieur » sur le travail policier, ont été mises à profit avec les communautés musulmanes, qui sont souvent les plus touchées, et de façon largement disproportionnée, par les opérations anti-terroristes. Au Royaume-Uni, la division aéroportuaire de la police du Grand Manchester (*Greater Manchester Police Airport Division*) a ainsi emmené des représentants de la mosquée locale pour une visite guidée des procédures de sécurité dans les aéroports, après que des inquiétudes ont été soulevées au sujet du traitement des musulmans. Elle a également élaboré un dépliant expliquant les pouvoirs de contrôle dans le cadre de lutte contre le terrorisme, et détaillant les droits individuels contrôlés au sein de l'aéroport.

Dans un certain nombre de pays, des ONG ont également mis en place une surveillance, par des observateurs civils, du travail des forces aux frontières et aux points d'entrée. En Autriche, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Pologne et en Slovaquie, des ONGs effectuent ainsi, par des méthodes spécialement adaptées, des missions de suivi aux frontières aéroportuaires et terrestres, afin de vérifier que les personnes contrôlées et placées en détention ont bien été traitées de façon équitable et en conformité avec la loi. Des programmes de surveillance ont été mis en place dans

les aéroports de France et d'Italie, ainsi qu'à l'aéroport de Francfort en Allemagne, mais on ignore quelles répercussions ces programmes ont pu avoir. Dans le cas de la France, les autorités y ont mis un terme, et restreignent désormais plus fortement l'accès des ONGs aux zones concernées.

## AUTRICHE

### **La surveillance des procédures d'asile à l'aéroport**

Le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR) effectue au moins deux visites annuelles de contrôle et de suivi à l'aéroport de Vienne pour s'assurer que les normes juridiques sont respectées dans le traitement des demandes d'asile. Le HCR vérifie si les personnes qui souhaitent demander l'asile disposent bien d'un accès adéquat aux procédures appropriées, et se penche sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et la façon dont ils sont traités. A l'aéroport, les responsables du HCR s'entretiennent avec les gardes-frontières, avec les policiers chargés du contrôle aux frontières, et la police des étrangers, dont ils examinent attentivement les dossiers. Pour chaque dossier de demande d'asile, ils vérifient ainsi la nationalité, l'âge et le sexe du demandeur, et la présence d'un traducteur. Il s'agit par ces contrôles de garantir que les étrangers ayant besoin d'une protection internationale soient bien identifiés par la procédure, et qu'ils ne soient pas refoulés<sup>200</sup>. Les fonctionnaires du HCR visitent également la zone de rétention (où les individus refoulés sont détenus pour une courte période, avant d'être renvoyés sur le prochain vol à destination du pays d'où ils sont arrivés), et parfois accompagnent les autorités frontalières lorsqu'elles effectuent des contrôles à bord des avions.

## FRANCE

### **Surveiller les conditions de traitement des personnes en attente d'expulsion dans les aéroports**

En France, le HCR et une coalition d'organisations non gouvernementales sont autorisés à visiter les zones d'attente des aéroports et des ports maritimes dans le but de fournir une assistance aux individus qui y sont placés, et de vérifier que leurs droits sont respectés. Ces zones d'attente (dites aussi de rétention) sont les lieux où les étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire français sont détenus. Cela concerne principalement l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle<sup>201</sup>. Sur la base de ces visites et d'une ligne téléphonique ouverte, les ONGs documentent les conditions

de traitement des étrangers et le respect ou non de leurs droits. Dans la pratique, les ONGs rapportent que la police des frontières fait de l'autorisation de visiter les zones d'attente une interprétation pour le moins étroite, et limite fortement dans les faits l'accès à ces zones et aux individus qui y sont détenus. En outre, et c'est un problème majeur, les ONGs ne se voient accorder aucun accès aux autres zones de l'aéroport où les contrôles aux frontières prennent place (contrôles qui sont parfois effectués dès la descente de l'avion, puis aux guichets de contrôle des passeports et dans les bureaux)<sup>202</sup>. Tout ceci empêche de fait le HCR et les ONGs de déterminer si un profilage ethnique est ou non mis en œuvre au cours de ces contrôles.

### **Principes généraux des bonnes pratiques pour rendre la police plus responsable et plus transparente :**

- ▶ Des informations concernant les pouvoirs de police ainsi que les droits et devoirs des individus lors des contacts avec les forces de l'ordre doivent être fournies aux civils de manière régulière et habituelle.
- ▶ Ces informations doivent être présentées dans un langage accessible à tous, et traduites de manière adéquate dans les langues des différentes communautés.
- ▶ Les services de maintien de l'ordre devraient accueillir favorablement et appuyer les contacts noués avec les civils sur une base volontaire, dans le cadre d'initiatives telles que les patrouilles conjointes ou les forums publics. De telles interactions démontrent en effet un engagement de leur part à fonctionner de manière transparente et à accepter le contrôle de leur travail par la collectivité.
- ▶ Il est important d'accorder aux observateurs civils, aux ONG et/ou aux organisations internationales les accès nécessaires pour surveiller efficacement les contrôles aux frontières et aux points d'entrée.

## **Améliorer la qualité des confrontations entre la police et les civils**

Des recherches menées en Grande-Bretagne ont montré que les gens attachent une grande importance à la façon dont ils sont traités lorsque la police les contrôle, et au fait que l'agent leur ait expliqué ou non les raisons du contrôle<sup>203</sup>. La qualité du contrôle influence ainsi nettement l'attitude des personnes à l'égard des contrôles et des fouilles, et de façon plus générale à l'égard des forces de l'ordre. La présente section se penche

donc sur la question de la qualité des contrôles de police, et examine les mesures qui peuvent être prises pour améliorer ces interactions entre la police et les civils.

Il est bien sûr difficile d'établir un étalon de mesure objectif de la qualité des contrôles. Des études se sont toutefois attachées à évaluer par exemple la durée habituelle des contrôles, la fréquence à laquelle ils donnent lieu à des fouilles, la proportion dans laquelle ils aboutissent à une arrestation ou à toute autre mesure répressive, et le recours ou non à la force (utilisation des menottes ou d'autres contraintes physiques). Ainsi, une étude sur les contrôles routiers à Las Vegas, au Nevada, a pu démontrer que les noirs et les latinos risquaient davantage que les blancs de se voir menottés lors de ces contrôles, et qu'ils étaient souvent retenus plus longtemps<sup>204</sup>.

Les répercussions négatives des contrôles à répétition par la police sont nettement réduites si le policier se conduit d'une manière professionnelle et respectueuse. De même, le fait d'être informé du motif du contrôle augmente le niveau de satisfaction au regard du contact avec la police. Veiller à ce que les policiers soient courtois et qu'ils prennent le temps de renseigner les personnes contrôlées est donc une mesure simple et de bon sens pour améliorer les interactions entre la police et les civils. Des obstacles à l'amélioration de la qualité des contrôles peuvent toutefois émerger des compétences parfois limitées des agents dans le domaine de la communication, de leur difficulté à formuler les raisons de l'intervention et, dans certains cas, de la nécessité de surmonter une hostilité bien ancrée dans certains segments de la société. L'étude de cas ci-dessous détaille les exigences juridiques et les directives qui encadrent au Royaume-Uni l'obligation pour les agents d'expliquer les raisons du contrôle.

## ROYAUME-UNI

### **Informers les personnes sur les raisons du contrôle et de la fouille**

Au Royaume-Uni, la section 2 de la loi sur la police et la preuve criminelle (PACE) encadre par des garanties statutaires le recours aux pouvoirs de contrôle et de fouille<sup>205</sup>. En effet, avant de fouiller une personne ou un véhicule, ou bien de placer une personne en détention ou de saisir un véhicule à des fins de perquisition, l'agent doit prendre des mesures raisonnables pour porter à la connaissance de l'individu concerné :

- le nom du policier
- son commissariat de rattachement
- l'objet de la fouille
- les motifs pour procéder à la fouille

La personne doit également être informée qu'elle est en droit de disposer d'un procès-verbal de la fouille, et doit être renseignée sur le commissariat auprès duquel elle doit faire sa demande pour l'obtenir. L'acronyme GO-WISELY (agir judicieusement) est utilisé comme moyen mnémotechnique pour rappeler aux fonctionnaires de police leurs responsabilités lors des contrôles et fouilles :

*[G]rounds for the search* (motifs de la fouille)

*[O]bject of the search* (objet de la fouille)

*[W]arrant card must be produced if in plain clothes* (si le policier est en tenue civile, il doit présenter sa carte d'agent de police)

*[I]dentify: the PC must inform the suspect of his name* (le policier doit s'identifier nommément)

*[S]tation: the police station at which the constable works* (le poste de police où travaille l'agent)

*[E]ntitlement to a copy of the search record* (le droit à un exemplaire du procès-verbal de la fouille)

*[L]egal power being used for detention* (attribution légale utilisée pour retenir la personne)

*[Y]ou are being detained for the purpose of a search: the suspect must be told he is being detained* (« Vous êtes retenu afin de procéder à une fouille » : le suspect doit être informé de sa situation)

Si la loi PACE impose expressément aux fonctionnaires de police d'expliquer les raisons de chaque contrôle aux individus concernés, certains éléments laissent toutefois penser que ce n'est pas toujours ce qui se passe dans les faits. C'est pourquoi plusieurs services de police (notamment la police du Hertfordshire, *Hertfordshire Constabulary*, voir ci-dessous) ont élaboré des formations et des protocoles qui abordent précisément la question de la qualité des contacts entre les policiers et les citoyens.

### **Le suivi de la qualité des confrontations par la police du Hertfordshire (*Hertfordshire Constabulary*)<sup>206</sup>**

En 2007, les services de police du Hertfordshire (*Hertfordshire Constabulary*) ont mis en place des formulaires de contrôles qui comporte une section spécifiquement destinée à consigner la qualité de la confrontation. À l'issue de tout épisode de contrôle et de fouille, les policiers sont ainsi tenus de poser à la personne contrôlée la question suivante :

«Concernant le contrôle par la police locale dont vous venez de faire l'objet, êtes-vous d'accord ou non avec les affirmations suivantes :

- Je comprends la raison de mon interpellation. Oui/Non
- Au cours de l'interpellation, j'ai été traité de façon professionnelle, avec respect et dignité. Oui/Non

Signature. »

L'introduction de telles questions sur le formulaire de contrôle signifie que l'agent est conscient, dès le départ, qu'il devra interroger la personne contrôlée sur la qualité de la confrontation, ce qui l'amène naturellement, dans son attitude d'ensemble, à mettre davantage l'accent sur le professionnalisme. Les questions visent également à renforcer la capacité du public à faire valoir ses droits, et à affirmer fortement la notion de maintien de l'ordre comme service public. L'obligation faite aux agents de demander à des civils ordinaires d'évaluer leur satisfaction à l'égard du contrôle a fait évoluer la mentalité et le comportement des policiers, tout en offrant aux officiers supérieurs des moyens supplémentaires d'assurer la surveillance et le suivi des contrôles policiers, y compris en veillant au taux de remplissage des formulaires.

Les gens se déclarent généralement davantage satisfaits des contrôles qui prennent place dans le cadre d'opérations planifiées à l'avance, probablement parce que celles-ci sont fondées sur le renseignement et que des informations sont communiquées aux policiers en amont durant les briefings, ce qui permet aux agents de fournir des explications plus détaillées sur les raisons pour lesquelles ils effectuent des contrôles. À l'inverse, les contrôles menés en réaction directe à un incident, comme le signalement par un témoin de « comportement suspect », suscitent les taux de satisfaction les plus faibles, ce qui est certainement dû au peu d'information, ou aux informations en évolution rapide, dont les officiers disposent alors, et aux explications par conséquent plus maigres qu'ils sont capables de donner sur les raisons du contrôle.

Le suivi des données a révélé que l'on demandait moins souvent aux noirs et aux jeunes ce qu'ils avaient pensé de leurs conditions de traitement, et qu'ils étaient

également ceux qui avaient le plus de chances, lorsque l'on leur posait la question, de rapporter une expérience négative. D'autre part, les agents les plus enclins à concentrer leur attention sur les minorités ethniques lors des contrôles étaient les mêmes qui négligeaient le plus souvent de remplir les formulaires.

En s'inspirant de l'expérience du Hertfordshire, des questions destinées à contrôler la qualité des confrontations ont depuis été insérées dans les formulaires de contrôle utilisés par plusieurs autres services de police du Royaume-Uni. Ainsi la police du Suffolk, par exemple, a-t-elle ajouté à ses formulaires les mêmes questions que dans le Hertfordshire. Lorsque la personne contrôlée ou fouillée a coché la case « non » pour les deux questions, ou que le formulaire n'est pas signé, la police envoie un courrier à la personne en question pour la sonder sur la qualité de la confrontation et lui transmettre les coordonnées d'un centre d'information indépendant où elle peut déposer une plainte si elle reste insatisfaite de son contact avec la police.

Au Royaume-Uni, la police locale du West Yorkshire a mis en place des comités de surveillance des contrôles et des fouilles, qui se chargent d'évaluer la qualité des contrôles lors de réunions régulières au cours desquelles ils réexaminent des formulaires d'arrêt remplis de façon anonyme, soupesant les pouvoirs utilisés, les raisons du contrôle, ou encore la qualité de sa consignation par l'agent, et d'autres facteurs.

Plusieurs programmes de formation spécialement conçus pour améliorer la qualité des contrôles ont par ailleurs été développés. Certains comprennent des exercices de jeux de rôle, voire un travail avec des compagnies de théâtre pour « mettre en scène » les confrontations qui prennent place lors des contrôles et des fouilles. En Suède, par exemple, un projet pour la diversité du district de Soedertoern, intitulé « Des compromis tous les jours », a cherché à améliorer les confrontations de la police avec les jeunes (surtout dans les quartiers où résident d'importantes populations issues des minorités ethniques) à travers des sessions de formation pour les policiers faisant entre autres appel au jeu de rôle et à des groupes de dialogue. D'autres approches s'appuient sur des séances de formation conjointes, réunissant policiers et membres des groupes minoritaires, chacun explorant l'expérience de l'autre : contrôler, ou être contrôlé.

En réaction à des problèmes récurrents d'emploi d'expressions racistes ou inconvenantes par quelques agents, un certain nombre de services de répression ont mis en place des normes et recommandations spécifiques à l'intention des policiers sur les formes correctes et incorrectes de langage pour s'adresser aux membres du public. Ces lignes directrices peuvent elles aussi contribuer à améliorer la qualité des confrontations entre les forces de l'ordre et les civils. Les études de cas ci-dessous illustrent ainsi deux tentatives pour mieux encadrer la façon dont les agents parlent aux gens.



## AUTRICHE

### Un langage courtois pour s'adresser à la population

La législation autrichienne prévoit des directives sur la façon dont la police doit s'adresser aux citoyens. Le paragraphe 5, point 2 de ces lignes directrices énonce que : « les organes chargés de la sécurité publique utilisent le vouvoiement (par exemple, « Sie ») à l'égard de toutes les personnes dans les situations dans lesquelles cela est l'usage ou qui l'exigent ». En outre, le ministère de l'Intérieur a publié un décret sur l'usage d'un langage approprié par les forces de l'ordre visant à éviter toute impression de traitement discriminatoire, humiliant, dégradant ou entaché de préjugés. Ce décret, daté du 7 août 2002, stipule que « [...] la réputation et l'acceptation par la population, et, en fin de compte, l'efficacité démontrée dans l'accomplissement des missions des services de sécurité, dépendent largement de la façon dont le personnel de police traite les autres et notamment, les personnes d'origine étrangère et les membres de groupes exposés à la discrimination. Il s'avère donc indispensable dans cette optique que, dans le cadre de la déontologie professionnelle, chaque membre des services de sécurité emploie un langage approprié et des expressions ne pouvant laisser l'impression de procédures discriminatoires, humiliantes, dégradantes ou entachées de préjugés, ou ne pouvant laisser penser que l'action des policiers s'appuie sur de tels motifs »<sup>207</sup>.

## GRÈCE

### Interdiction des expressions racistes

En mai 2006, le commandant en chef de la Police hellénique (la police nationale grecque) a émis une circulaire intitulée « La lutte contre le racisme, la xénophobie, le fanatisme et l'intolérance dans l'exercice des fonctions de police », qui soulignait que le respect de la diversité des croyances religieuses, des modes de vie et des caractéristiques culturelles de toutes les personnes sans exception constituait une obligation fondamentale des forces de l'ordre. La circulaire faisait également ressortir l'obligation pour les services de police de rechercher, au cours de leur enquête, d'éventuels motifs racistes dans toute affaire pénale ou civile touchant des immigrants ou des groupes vulnérables. En avril 2004, le siège de la Police hellénique avait déjà envoyé une circulaire à tous les services de police stipulant que « lorsqu'il est besoin d'identifier un membre du groupe vulnérable des Roms, que ce soit dans le cadre de votre correspondance, ou des déclarations écrites ou orales émanant de vos services et de vos équipes, vous devez employer exclusivement les termes internationaux (tels que « Roms »), ou le terme de « tsiganes » [*tsiganos* en grec]. L'emploi de termes péjoratifs, tels qu'entres autres « *athigganos* » n'est pas autorisé ».

**Principes généraux des bonnes pratiques pour l'amélioration de la qualité des contacts et des confrontations entre la police et les civils :**

- ▶ Les agents devraient être tenus d'informer les personnes qu'ils interpellent pour un contrôle ou une fouille des raisons qui fondent leur action, et fournir des renseignements sur la procédure à suivre pour déposer une plainte ou un recours.
- ▶ Les agents devraient être tenus par une obligation de courtoisie et se voir explicitement interdire l'emploi de toute insulte raciale, ethnique ou autres.
- ▶ Des mécanismes de consultation devraient être mis en place auprès des populations et des communautés, de façon à obtenir de leur part un retour d'information sur la qualité des confrontations et des échanges avec la police.

## VII. La formation

Il va de soi qu'une bonne formation des agents est également un moyen de réduire le profilage ethnique. Le présent chapitre étudie donc quatre types différents de formations (formation générale à la diversité, formation de sensibilisation aux réalités culturelles, formation pratique spécifiquement axée sur le profilage ethnique, et formation à la lutte contre la radicalisation), ainsi que leurs répercussions sur la question du profilage ethnique. Il est toutefois important de réaffirmer ici que le profilage ethnique est un problème dont il n'est pas si aisé de venir à bout, et que les seuls efforts de formation ne sauraient suffire à en éradiquer la pratique. Force est aussi d'admettre que toute formation n'est pas nécessairement efficace, et que ce n'est que lorsqu'elle se combine à d'autres mesures complémentaires pour réduire le profilage ethnique qu'elle peut porter ses fruits.

La formation à elle seule, si elle n'est pas complétée par d'autres mesures touchant notamment aux pratiques d'encadrement et aux protocoles opérationnels, n'offre pas une réponse adaptée au profilage ethnique. Cela n'est que plus vrai lorsque la formation tourne autour du problème sans l'aborder sous un angle direct, et sans fournir aux agents des compétences pratiques pour contrecarrer l'influence des stéréotypes. Toute une gamme de méthodes de formation à la non-discrimination a certes été développée ; la plupart d'entre elles cependant ne touchent pas au problème du profilage ethnique, et certaines n'abordent même pas du tout la discrimination dans le cadre du maintien de l'ordre.

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les programmes de formation ont quelque efficacité pour réduire le recours aux stéréotypes négatifs et au profilage ethnique dans le champ du maintien de l'ordre. Aux difficultés inhérentes à la conduite de telles évaluations<sup>208</sup>, s'ajoute en effet le coût supplémentaire qu'induirait l'ajout d'un processus d'évaluation à des programmes de formation déjà chers en eux-mêmes. Il s'agit là toutefois d'une question qui mériterait un examen sérieux, eût égard aux études

récentes qui suggèrent que la formation générale à la diversité ou la formation de sensibilisation, non seulement ne semblent guère avoir d'effet bénéfique sur les attitudes et les pratiques, mais peuvent même, dans les faits, s'avérer contre-productives<sup>209</sup>.

Ce chapitre ne s'intéressera pas en profondeur au large éventail de formations aux droits de l'homme qui est de plus en plus souvent offert aux agents de police. Pour une part, ce choix de notre part reflète le constat que, si un grand nombre de programmes de formation ont été élaborés, très peu d'entre eux ont été soumis à quelque évaluation sérieuse que ce soit de leur influence réelle sur le comportement individuel des agents.

Ce manuel conseille de ce fait aux organismes chargés du maintien de l'ordre d'adopter une approche plus pragmatique et plus globale de la formation. En effet, une formation pratique, pensée en lien étroit avec des pouvoirs de police spécifiques, et avec les actions et les activités des forces de l'ordre sur le terrain, est généralement plus efficace qu'une vague formation à la diversité.

## La formation générale à la diversité

Afin de reconnaître et d'encourager une meilleure connaissance des enjeux de la diversité, de nombreux services de maintien de l'ordre à travers l'UE ont l'habitude d'offrir à leurs agents des formations à la diversité ou des formations de sensibilisation. Les concepts de formation à la diversité ou de formation de sensibilisation jouissent d'ailleurs d'une grande popularité dans toutes sortes d'environnements de travail autres que le maintien de l'ordre.

La « formation à la diversité » ou « la formation de sensibilisation » s'attachent avant tout à explorer nos sentiments personnels concernant l'appartenance ethnique, la différence et les stéréotypes, et la façon ceux-ci influencent notre quotidien. Les sessions de formation à la diversité n'abordent donc pas nécessairement la discrimination. Certaines études avancent que la formation de sensibilisation culturelle ou la formation à la diversité peuvent en fait revenir à pointer du doigt les différences, sinon à les renforcer, ce qui aboutirait, en fin de compte, à accroître plutôt qu'à réduire le poids des stéréotypes.

De fait, une étude à grande échelle de l'impact des « formations à la diversité » sur l'évolution des comportements au sein des entreprises privées américaines n'a pu trouver aucune preuve que ces formations fonctionnent, mais a mis en lumière quelques indices du fait qu'elles pourraient en réalité être contre-productives<sup>210</sup>. L'étude s'appuyait sur des données statistiques de grande envergure sur la diversité dans les entreprises américaines ; sans aller jusqu'à risquer une analyse causale, l'étude pointait tout de même que dans les entreprises ayant adopté cette approche, soit on ne constatait aucune amélioration de la représentation des minorités dans les postes de direction, soit celle-ci au contraire avait diminué.

## La formation de sensibilisation aux réalités culturelles

La formation de sensibilisation culturelle (par opposition à la formation générale à la diversité) vise à renseigner les agents sur la culture de groupes ethniques spécifiques auxquels ils sont fréquemment confrontés, mais avec lesquels ils n'ont guère de familiarité. Ce type de formation s'intéresse donc aux attitudes à privilégier, ou celles à éviter, lorsque l'on aborde certaines communautés en particulier, et prodigue par exemple des conseils sur les règles de courtoisie telles qu'elles sont envisagées selon diverses perspectives ethniques, religieuses ou nationales. La formation culturelle est à son meilleur lorsqu'elle est conçue et dispensée avec l'aide et la participation de personnes issues des communautés concernées.

Il existe partout en Europe de nombreux exemples de formations inter-culturelles ou de formations à la diversité à l'intention des agents des forces de l'ordre ; on peut citer par exemple un cours de deux jours sur les « compétences inter-culturelles » dispensé à la police des frontières à l'aéroport de Francfort en Allemagne, qui ne traite pas de la discrimination, une formation à la diversité et à la lutte contre le racisme centrée sur les musulmans et l'Islam pour la police militaire chargée des contrôles d'immigration et de lutte contre le terrorisme à l'aéroport de Schiphol aux Pays-Bas, ou encore le programme de formation « *Diversity Works* », développé conjointement par la police irlandaise et celle d'Irlande du Nord (voir ci-dessous).

### IRLANDE / IRLANDE DU NORD

#### Les formations « *Diversity Works* »

Les forces de l'ordre en Irlande et en Irlande du Nord ont élaboré conjointement un programme de formation intitulé « *Diversity Works* » (« La diversité, ça fonctionne ») sous les auspices du programme européen Peace II, puis l'ont ensuite adapté à leur contexte spécifique.

La formation couvre les axes suivants : comprendre la propension de chacun à stéréotyper, exclure et marginaliser les autres ; réfléchir sur les stéréotypes, les préjugés et les idées préconçues ; permettre aux participants de mieux appréhender le pouvoir qui leur est conféré, et la façon dont la combinaison des préjugés et du pouvoir peut donner lieu à une discrimination ; mieux comprendre la diversité ; prendre conscience des différents types de discrimination auxquels sont confrontés les membres de groupes minoritaires ; admettre, reconnaître et respecter les différences ; promouvoir les compétences de communication inter-culturelle ; respecter

les pratiques culturelles et religieuses au cours des opérations de police ; et enfin, comprendre que la diversité est un thème essentiel de tout bon travail de police.

Cette formation est dispensée sur la base de diverses activités et du visionnage de vidéos, avec la participation de membres de groupes minoritaires. La Garda Síochána propose ce programme dans le cadre d'une formation continue de perfectionnement professionnel (mais non dans la formation initiale des nouvelles recrues). La formation *Diversity Works* ne traite pas spécifiquement du profilage ethnique, mais il est arrivé à l'occasion qu'elle permis de débattre de problèmes qui s'y apparentent.

## La formation pratique aux questions de profilage ethnique

La formation est beaucoup plus efficace lorsqu'elle peut être directement mise en lien avec des pratiques et des compétences spécifiques, et que d'autres mesures d'incitation à la performance professionnelle (comme les évaluations de rendement ou le recours à des indicateurs de performance pour évaluer des pratiques spécifiques) viennent renforcer les connaissances transmises.

Aussi les meilleurs résultats pour réduire le profilage ethnique sont-ils obtenus par le biais de formations qui expliquent les normes juridiques applicables, et donnent ensuite des exemples concrets de recours correct ou incorrect aux pouvoirs de police. La formation devrait aborder le profilage ethnique sans détours, signaler qu'il s'agit d'une forme de discrimination, et aborder aussi bien la question de la qualité des confrontations que celles des disparités quantitatives.

Aussi souvent que possible, une place devrait être faite à des membres des communautés ethniques minoritaires dans la conception comme dans la mise en œuvre des formations. En effet, une formation interactive, qui implique et mobilise les membres ces communautés, peut se révéler d'une aide précieuse pour mettre des images et des mots sur les expériences des personnes qui ont été exposées de façon directe aux discriminations policières<sup>211</sup>.

En Suède, les policiers bénéficient d'une formation sur les « tactiques policières spécifiques », qui aborde le problème du profilage ethnique. Au Royaume-Uni, à la fois la police locale du Hertfordshire et le MPS londonien ont mis en place des formations pratiques qui s'appuient sur les compétences des agents qui ont des taux de détection et d'arrestations élevés (et font l'objet de peu de plaintes du public) pour apprendre aux

autres agents comment mieux établir et fonder leurs soupçons. Le projet Stratégies pour des contrôles et des fouilles efficaces (*Strategies for Effective Stop and Search*, STEPSS) a de même élaboré, pour appuyer la mise en place des formulaires de contrôle en Hongrie et en Espagne, des programmes de formations qui donnent des directives précises sur les motifs de suspicion ; là aussi, des membres des communautés ont été impliqués dans la conception et la mise en œuvre de ces formations<sup>212</sup>.

Des formations pratiques ont aussi été conçues à l'intention des agents de l'immigration, sur le modèle d'un programme du *Home Office* (ministère de l'Intérieur) du Royaume-Uni appelé « initiative pour la qualité » (« Quality Initiative »). Cette approche consiste tout d'abord à effectuer un contrôle des décisions de première instance dans les affaires de droit d'asile, avant de s'appuyer sur les conclusions de cet audit pour élaborer des formations spécialement conçues en direction des arbitres du droit d'asile afin d'améliorer la qualité des décisions prises. Le HCR reproduit à l'heure actuelle cette approche en Slovénie, en Slovaquie, en Roumanie et en Pologne.

La formation peut également être adaptée à des besoins spécifiques, comme dans le cas ci-dessous de la police d'Amsterdam, qui forme ses officiers supérieurs à gérer, dans le cadre de leur leadership, toute une gamme de questions liées à la diversité.

## PAYS-BAS

### Une formation au leadership<sup>213</sup>

La police d'Amsterdam a formé quelque 300 officiers supérieurs aux différents rôles et comportements en matière de leadership dans le cadre du programme pour « un environnement sûr ». La formation visait à faire prendre conscience aux supérieurs des préjugés et des stéréotypes, à leur apprendre à écouter et se garder de tout jugement hâtif, à les sensibiliser sur le plan des différences culturelles, à renforcer leurs compétences en communication et en matière d'interaction avec la collectivité, à leur apprendre différents styles de leadership et d'attitudes adaptés pour gérer des environnements divers. Le programme cherche à créer un climat propice permettant aux responsables de débattre et de réfléchir sur les questions et les dilemmes qui peuvent se poser en matière de leadership et de diversité. Les organisateurs du projet en décrivent la démarche comme « jeter des passerelles en même temps qu'on les traverse ». Depuis, la police d'Amsterdam a reconduit cette formation au leadership pour 900 autres officiers supérieurs ou responsables de la police de la ville.

Un certain nombre de formations ont été élaborées de façon à mettre tout spécialement l'accent sur les relations entre les jeunes et la police, notamment dans le cadre des contrôles. Les deux études de cas qui suivent viennent de Londres et de Suède.

## Une formation aux contrôles et aux fouilles faisant se rencontrer les jeunes et la police

*Second Wave* est un projet artistique à destination des jeunes qui organise à Londres des ateliers de formation sur les contrôles et les fouilles réunissant des jeunes de la région et une unité de police, le *Lewisham Territorial Support Group (TSG)*<sup>214</sup>. Les ateliers comprennent en général 6 à 8 jeunes participants, et 6 à 8 participants venus des rangs de la police. Les ateliers sont conçus par les jeunes eux-mêmes (avec l'aide d'un animateur), et incluent des jeux basés sur les méthodes d'art dramatique, des activités de mise en confiance, et des scénarios de jeu de rôles mettant en scène les confrontations sur la voie public, combinés à un débat en profondeur sur les interactions entre les jeunes et la police. Les ateliers ont ainsi porté sur des questions telles que la propriété de l'espace public, les perceptions des jeunes ou encore l'identité, en lien avec la consignation de l'appartenance ethnique sur les formulaires de contrôle. Lors des jeux de rôle, les agents sont vêtus en civil, et lorsque les rôles sont inversés, les jeunes mettent des uniformes de police. Les jeux de rôle sont aussi transplantés dans des lieux publics. Les discussions se sont souvent poursuivies d'une séance à l'autre, créant des liens entre les jeunes et les policiers.

Les fonctionnaires de police qui se sont impliqués dans ces ateliers ont ainsi acquis une meilleure compréhension des expériences et des perceptions des jeunes. Un officier supérieur a confié que l'atelier avait bousculé les façons de penser des policiers, et leur avait donné un meilleur éclairage sur les attentes des jeunes, et que cela avait servi à encourager une approche plus ouverte, plus transparente et plus responsable de la lutte contre la délinquance et des problèmes de sécurité au niveau de la communauté. Il a aussi déclaré que l'atelier avait « considérablement renforcé les compétences en communication des agents et leur capacité à entrer en contact avec les jeunes », et qu'en retour cela avait permis de rendre les jeunes plus confiants. Pour leur part, les jeunes impliqués dans le processus avaient développé une bien meilleure connaissance des pouvoirs de contrôle et de fouille, et du travail policier en général. Beaucoup se sont depuis engagés auprès des collectivités locales, par le biais du Groupe consultatif de la police de Lewisham ou d'autres forums publics, et prennent aujourd'hui part à un programme de sensibilisation et de mobilisation qui cherche à étendre la pratique de ces ateliers aux écoles locales.

Une autre association bénévole londonienne, appelée *Not Another Drop* (« Pas une goutte de plus ! ») a élaboré, à l'initiative des jeunes, un kit de formation sur les contrôles et les fouilles<sup>215</sup>. *Not Another Drop* a identifié des jeunes âgés d'entre 15 et 19 ans, de différentes origines, qui avaient tous subis des contrôles et des fouilles et qui souhaitaient désormais travailler avec la police pour aider celle-ci à améliorer



ses relations avec les jeunes. Les jeunes ont été formés à élaborer et à animer des séances de formation, et ils étaient ensuite payés pour les dispenser à la police et à des groupes communautaires. Ces sessions sont conduites par deux jeunes, avec le soutien d'un conseiller indépendant, et prennent place en soirée ou le week-end pour ne pas empiéter sur les emplois du temps du lieu de travail ou de l'école. La formation est obligatoire pour tous les policiers de l'arrondissement.

## SUÈDE

### L'échange d'expériences entre les jeunes et la police

En décembre 2005, le district de police de Soedertoern, à Stockholm, a lancé un « groupe diversité » pour engager le dialogue autour des actes de délinquance commis par des jeunes. Une première conférence a eu lieu en mars 2006, mais a été critiquée comme beaucoup trop théorique pour réellement favoriser un dialogue entre la police et les jeunes.

La seconde phase du projet s'est donc attachée à mettre l'accent sur la pratique plutôt que sur la théorie. La police s'est rapprochée de jeunes résidents pour débattre des problèmes, des valeurs et des perspectives. Une composante de jeu de rôles a également aidé les uns et les autres à se comprendre. Les commentaires ont cette fois été extrêmement positifs. En 2006 et 2007 cette initiative de dialogue s'est transformée en un cours de formation obligatoire pour tous les policiers du district, intitulé « Des compromis tous les jours ». Le projet a pris fin en octobre 2009 lorsque l'ensemble des policiers avaient été formés.

## ROYAUME-UNI

### L'opération Nicole de formation à la lutte contre le terrorisme<sup>216</sup>

L'opération Nicole est une initiative de formation élaborée au Royaume-Uni par l'Équipe nationale de travail sur les tensions communautaires (*National Community Tension Team*) qui rassemble des membres de la collectivité et des policiers autour d'un jeu de rôles mettant en scène l'enquête sur un incident terroriste. L'objectif est de donner aux deux parties un aperçu des questions qui se posent et des facteurs qui guident la prise de décision. Les agents et les membres de la communauté

jouent un scénario qu'ils découvrent au fur et à mesure de son déroulement, et qui met en évidence l'impact des décisions, envisagé de l'un et l'autre points de vue. Des services de police de tous le pays y ont pris part, en adaptant à chaque fois la formation au contexte local.

Les policiers ont ainsi pu avoir un aperçu de l'assistance qu'ils pourraient recevoir de la collectivité, et ils ont pu entendre, en retour, les attentes des communautés quant aux informations que les habitants voudraient recevoir de la police pour pouvoir bâtir des relations de confiance. Les membres de la communauté, pour leur part, ont découvert les difficultés auxquelles la police doit faire face, notamment la constante mise en balance du risque et de considérations telles que la sécurité publique, la collecte de renseignements et la recherche de preuves, ainsi que les répercussions que ces considérations parfois contradictoires peuvent faire peser sur la prise de décision<sup>217</sup>.

Une autre forme de formation, développée et mise en oeuvre par un certain nombre de forces de police, en particulier celles en charge de la sécurité des aéroports et des transports publics, est la formation comportementale. Cette approche met l'accent sur des comportements spécifiques, reportant ainsi l'attention des agents sur des facteurs autres que l'apparence physique, comme l'illustre l'étude de cas ci-dessous sur la formation BASS au Royaume-Uni.

## ROYAUME-UNI

### **Deux formations aux systèmes de filtrage des passagers fondés sur l'évaluation comportementale – Behavioral Assessment Screening System (BASS) et Passenger Assessment Screening System (PASS)<sup>218</sup>**

Le système de filtrage par évaluation comportementale (*Behavioral Assessment Screening System*, ou BASS) a été élaboré, à l'origine, par le police de l'état du Massachusetts, aux États-Unis, avant d'être adopté par la police britannique des transports. La formation met l'accent sur les comportements nerveux ou stressés dans les aéroports ou les nœuds de transport, sur la base de critères développés en examinant les enregistrements vidéos des pirates de l'air du 11 septembre, saisis par les caméras de surveillance de l'aéroport Logan de Boston, et d'autres données tirées des attaques du 7 juillet dans le métro londonien.

Tous les agents de la police des transports (*British Transport Police*, BTP) en poste sur le réseau du métro de Londres ont suivi la formation BASS, qui est à présent

étendue aux agents travaillant sur le réseau ferroviaire, à l'échelon national. La formation, étalée sur deux jours, comprend des conférences, des discussions, et des exercices pratiques, à la fois dans la salle de cours et sur le terrain, dans des nœuds de transport. La formation insiste sur le fait qu'il n'y a pas de profil ethnique ou religieux pour les terroristes, et que des attentats récents ont été commis par des personnes de toutes origines ethniques.

Une évaluation interne effectuée par la BTP six mois après que l'ensemble des agents ait suivi la formation a montré que la qualité des contrôles dans le métro s'était accrue. En effet, le nombre de contrôles avait considérablement diminué, mais le nombre d'arrestations résultant de ces contrôles avait lui progressé de 400%. Une autre amélioration concernait la collecte de renseignements à partir des contrôles.

En 2010, le Centre pour la protection de l'infrastructure nationale (CPNI) a développé un système de filtrage et d'évaluation des passagers (*Passenger Assessment Screening System*, PASS) afin de repérer les comportements suspects dans les aéroports. PASS est un programme de formation sur quatre jours, qui apprend aux responsables de la sécurité à identifier les comportements suspects, à approcher et à questionner les individus suspects, et à prendre les mesures pertinentes. La formation comprend aussi bien des leçons en salle de cours que des exercices pratiques dans les aéroports, et enseigne aux agents comment concentrer leur attention sur des comportements suspects observables.

Plus de deux cents agents de police et responsables de la sécurité ont suivi la formation au sein des différents aéroports du Royaume-Uni. Une évaluation indépendante permet de conclure que les contrôles effectués sur le modèle PASS sont considérablement plus efficaces que des contrôles aléatoires dans les aéroports. Surtout, le suivi ethnique a montré qu'une fois prise en compte la démographie locale, il n'y avait pas de disparités ethniques dans les taux de contrôles conduits sur ce modèle.

## La formation dans le contexte de la lutte contre la radicalisation

Les tentatives pour repérer les individus qui risquent de se « radicaliser » vers un soutien à des activités de violence terroriste, voire une participation active à celles-ci, ont conduit les autorités à élaborer un certain nombre de programmes de formation spécialisés, qui s'inspirent souvent des modèles néerlandais et britannique, et des leçons que l'on peut en tirer ; ces efforts ont souvent eu tendance à mettre principalement

l'accent sur le terrorisme inspiré par al-Qaeda. Au-delà des seules forces de police, les programmes de formation à la lutte contre la radicalisation visent souvent une variété d'intervenants (travailleurs sociaux, éducateurs de rue, enseignants, administrations et autorités politiques locales...). Lorsque ces formations s'attardent trop lourdement sur la nature de la pratique religieuse pour en faire un indice de radicalisation et un critère de suspicions, on court le risque d'encourager le profilage ethnique au lieu de le décourager. Pourtant, rien ne prouve un lien entre l'Islam orthodoxe et la radicalisation ; au contraire, d'éminents experts avancent qu'une foi religieuse solide est au moins autant, sinon davantage, une protection contre la radicalisation qu'un chemin qui y mène.

Il existe des approches alternatives qui s'interdisent de promouvoir les stéréotypes et de jeter le soupçon sur les musulmans. Celles-ci fournissent aux intervenants du maintien de l'ordre des informations sur la diversité de l'Islam, aident les policiers à examiner et à remettre en cause leurs propres préjugés, et leur permettent de prendre conscience de la variété des facteurs sociaux, politiques, personnels et autres qui sous-tendent les processus de radicalisation. Étant donné la marge d'erreur considérable et les stéréotypes qui entrent en jeu dès que des personnes qui ne sont pas expertes dans ce domaine s'essaient à vouloir repérer des « individus potentiellement dangereux », ces programmes de formation fournissent également aux participants des informations sur les ressources d'expertise vers lesquelles ils peuvent se tourner lorsqu'ils ont des doutes sur un individu ou une organisation.

## PAYS-BAS

### **La formation sur la radicalisation de la « maison de l'information » d'Amsterdam<sup>219</sup>**

Dans le cadre de la politique de lutte contre la radicalisation de la ville d'Amsterdam, « maison de l'information » (*informatiehuishouding*), une unité spéciale au sein du Département municipal de l'ordre public, de la sécurité et de la sûreté, offre à divers professionnels (par exemple travailleurs sociaux, enseignants, éducateurs de rue, etc.) une formation destinée à leur permettre d'identifier les jeunes « en voie de radicalisation », et de savoir comment agir.

Les séances de formation abordent les différents contextes et processus de radicalisation. Elles mettent ainsi en lumière une série de frustrations vécues par les individus, et qui peuvent constituer le « terreau » de la radicalisation, alimenté par un fort sentiment de discrimination, d'injustice, d'humiliation, d'aliénation, d'hostilité des médias, de doubles standards, de persécution religieuse<sup>220</sup>.

La formation détaille également les principes fondamentaux de l'idéologie jihadiste, et s'intéresse à la différence entre des pratiques religieuses orthodoxes et une idéologie extrémiste violente. Les intervenants apprennent ainsi à s'impliquer dans des débats de religion, de philosophie ou de morale, et à se sentir à l'aise pour parler de ces questions et écouter ce que les personnes en question ont à dire. Les participants sont également encouragés à écouter leur instinct, et à ne pas hésiter à prendre contact avec la *informatiehuishouding* s'ils ont des questions ou des doutes. Les formateurs sont eux-mêmes musulmans.

## BELGIQUE

### Des experts « maison » sur l'Islam<sup>221</sup>

La police judiciaire fédérale belge dispose de deux experts sur l'Islam (qui ont suivi une formation d'études islamiques et arabes) qui forment et conseillent les policiers chargés de la lutte contre le terrorisme. Ces spécialistes proposent également un cours d'une journée intitulé « L'Islam : de la vision majoritaire aux extrêmes », qui est obligatoire pour les enquêteurs de l'anti-terrorisme.

Le cours donne à la police des informations sur l'Islam. Il remet en question les stéréotypes des participants et les encourage à ne pas se fier à leurs préjugés lorsqu'ils tentent de déterminer quels individus ou organisations pourraient constituer une menace. Lorsqu'ils ont un doute ou se demandent si une situation donnée devrait éveiller leurs soupçons, ils sont invités à en prendre des notes détaillées et à consulter les spécialistes.

### Principes généraux des bonnes pratiques dans le domaine de la formation :

- ▶ La formation devrait aborder la question du profilage ethnique de manière explicite et directe.
- ▶ La formation doit être pragmatique et mettre l'accent sur l'exercice des pouvoirs de police qui peuvent donner lieu à un profilage ethnique.
- ▶ Aussi bien les agents de patrouille que les officiers supérieurs devraient bénéficier d'une formation pragmatique pour résoudre le problème du profilage ethnique dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

- ▶ La formation doit être complétée par un encadrement solide, un suivi, et des mesures d'incitation qui convergent pour renforcer les valeurs de non-discrimination.
- ▶ Des membres des communautés devraient être impliqués dans la conception et la mise en œuvre des formations.

## VIII. Transformer la culture des institutions

L'évolution de la culture institutionnelle des organismes chargés de l'application de la loi et du maintien de l'ordre mériterait des études autrement approfondies. Le rôle de la hiérarchie et de la direction des services est en effet déterminant : si l'on veut régler un problème, il est tout à fait primordial que les hauts responsables commencent par admettre son existence. Ce manuel n'est pas le lieu de théoriser sur les méthodes de gestion et de changement institutionnel ; il se penche néanmoins sur quelques approches et instruments pour réduire le profilage ethnique, comme les méthodes de vérification des politiques (audit), la promotion de la diversité au sein de l'environnement de travail, et le recours à des unités spécialisées (la création d'unités spécialisées représente une approche plus étroite, qui peut toutefois être mise à profit si les tentatives de changement à plus large échelle de la culture des institutions se heurtent à trop d'obstacles).

### La vérification (audit) et la révision des politiques

Les méthodes de vérification, ou d'audit, des politiques sont un outil permettant de repérer et d'isoler un certain nombre de facteurs institutionnels qui peuvent entraîner un profilage ethnique, ou le rendre possible. Un examen de révision des politiques permet de proposer des recommandations ou des avis en vue de leur réforme, et de poser les fondations d'une approche globale pour traiter le problème du profilage ethnique. De tels audits offrent en effet aux institutions répressives l'occasion de revoir leurs politiques à la fois à l'échelle de l'ensemble des services et au niveau local, de mieux

saisir comment ces politiques sont mises en pratique sur le terrain, d'évaluer l'efficacité des politiques comme des pratiques, et enfin de mieux mesurer leur impact sur les différentes communautés.

Tout audit sérieux et approfondi des pratiques de profilage ethnique devra s'attacher à recueillir des informations provenant de différentes sources, et à nouer le dialogue avec les communautés touchées par le profilage. En effet, lorsque l'on se penche sur la question du profilage ethnique en utilisant ces méthodes de vérification, il est primordial d'impliquer et de mobiliser les communautés dans le processus, à la fois pour être certain d'envisager les problèmes dans leur globalité, et pour garantir la crédibilité des conclusions. On doit donc veiller à impliquer les communautés à tous les niveaux, que ce soit dans la définition des paramètres et des questions pour l'audit, puis l'examen des résultats, ou dans la formulation des recommandations et des mesures proposées. Idéalement, l'attention des vérificateurs devra se porter sur différents échelons de la hiérarchie policière et sur leurs responsabilités et fonctions diverses, qui peuvent aller de l'élaboration des politiques aux patrouilles sur la voie publique, en passant, entre autres, par la formation, le déploiement des ressources, la supervision et la patrouille de rue, ou encore l'encadrement. Il faut en effet veiller à ce que l'audit, en s'appuyant sur un large éventail de données tant quantitatives que qualitatives, puisse vérifier le comportement réel des agents, et non pas seulement les politiques normalisées.

Le rapport publié en 1999 sur le meurtre de Stephen Lawrence et sur l'enquête policière qui lui a fait suite a révélé au grand jour l'existence d'un « racisme institutionnel » dans les rangs de la police britannique<sup>222</sup>. Si le choix de ce terme a fait débat, il illustre toutefois fort bien le fait que les pratiques policières discriminatoires peuvent avoir des racines et des manifestations multiples, et qu'un effort soutenu pour identifier et résorber ces dynamiques ne peut faire l'économie d'un bilan général des normes et des pratiques de l'institution. Le principal outil d'un tel bilan est la vérification des politiques (ou audit), qui peut soit s'atteler à un examen d'ensemble de l'institution sous tous ses aspects, soit cibler plus particulièrement certains champs spécifiques que l'on a identifiés comme pouvant poser problème.

Au Royaume-Uni et au Canada, on a mis à profit ce type de méthodes de vérification pour traiter le problème du profilage ethnique, et plus particulièrement pour réviser la façon dont sont exercés les pouvoirs policiers de contrôle et de fouille<sup>223</sup>. Les services de police d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Police Service*, PSNI) sont par exemple tenus, à chaque fois qu'ils souhaitent modifier leurs politiques, de procéder à des consultations pour évaluer les conséquences possibles de ces changements ; on a ainsi pu amender des politiques pour lesquelles des répercussions disproportionnées sur certaines communautés en particulier avaient été constatées. Aux Pays-Bas, la police d'Amsterdam a chargé des vérificateurs (auditeurs) indépendants de passer en revue son organisation interne et son travail. L'un de ces vérificateurs s'est particulièrement



intéressé aux éléments d'information et aux préjugés qui orientent les choix opérés par la police dans ses interventions, ce qui l'a amené à réaliser une étude de suivi qualitative, s'appuyant sur des entretiens avec 50 à 60 policiers au sujet des justifications qu'ils déploient pour décider quelles personnes contrôler et fouiller. En Roumanie, l'Initiative pour la stratégie de la police a pour sa part élaboré un modèle pour dresser le bilan du travail de la police auprès des Roms<sup>224</sup>.

L'étude de cas ci-dessous présente un « programme de diagnostic orienté vers la pratique » (*Practice Orientated Package*) conçu spécialement par le ministère de l'Intérieur (Home Office) britannique en vue d'un audit des disproportions dans les contrôles et les fouilles.

## ROYAUME-UNI

### Les programmes *Practice Orientated Package* et *Next Steps*<sup>225</sup>

Le « programme de diagnostic orienté vers la pratique » (*Practice Orientated Package*, POP) a été spécialement conçu dans le but de déterminer les raisons des disparités ethniques et raciales constatées dans le recours aux contrôles et aux fouilles sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni. Le processus de vérification du POP consistait à analyser les données des contrôles, à tenir des consultations auprès des groupes communautaires, à organiser des séminaires avec les officiers supérieurs et les agents de terrain, et à examiner les renseignements utilisés pour cibler les opérations de contrôle et de fouilles, pour tenter de déterminer les causes des disproportions.

Le programme de diagnostic obligeait les services de police à examiner eux-mêmes où et pourquoi ces disparités se produisaient, et à inviter les communautés locales à en débattre. Douze services de police en Angleterre et au Pays de Galles ont fait appel à ce programme. À la suite de ce bilan qui révélait une mauvaise gestion du renseignement, une communication insuffisante des informations aux agents de terrain, et des lacunes dans la prise de responsabilités, la plupart de ces services ont pris les mesures qui s'imposaient, et les niveaux de disproportion ont chuté.

Mais la mise en œuvre du programme POP restait sporadique, ce qui a conduit l'Agence nationale pour l'amélioration de la police (*National Policing Improvement Agency*, NPIA) à élaborer un nouvel outil de diagnostic, appelé « *Next Steps* » (« l'étape suivante »). *Next Steps* encourage un recours adapté et efficace aux pouvoirs de contrôle et de fouille, tout en permettant de jeter la lumière sur leur utilisation inadéquate et inefficace, en particulier lorsque celle-ci entraîne des effets néfastes à la confiance du public. *Next Steps* met en avant les pierres angulaires d'un exercice efficace des contrôles :

- On doit s'appuyer sur des données locales exactes et précises
- L'attribution des missions doit être guidée par les renseignements à disposition et s'adapter rapidement pour répondre aux situations
- Les informations doivent être communiquées aux agents de façon efficace
- On doit veiller à la qualité des contacts avec la population
- Il faut communiquer de façon efficace avec les communautés locales
- Les contrôles et les fouilles doivent être fondés sur des « motifs raisonnables » aptes à convaincre de leur bien-fondé un observateur objectif.

La NPIA a testé *Next Steps* comme outil de diagnostic pour évaluer trois services de police : la police métropolitaine de Londres (*Metropolitan Police Service*), la police du Merseyside, et celle du Dorset. L'outil sera ensuite révisé avant de voir son usage étendu au niveau national. Cependant, certains s'inquiètent déjà du fait que *Next Steps* ne prévoit pas d'impliquer les communautés dans le processus d'évaluation des activités de la police, et que les résultats de ces bilans resteront internes à la police et ne seront pas rendus publics. En outre, aucune évaluation externe n'est prévue pour vérifier l'efficacité ou le caractère rigoureux de l'outil *Next Steps* lui-même, et la NPIA n'a aucun pouvoir pour contraindre la police à tenir compte du diagnostic : les services de police peuvent tout simplement choisir d'ignorer à leur guise les problèmes identifiés par l'audit.

### Principes généraux des bonnes pratiques dans la mise en œuvre d'un bilan des politiques :

- ▶ L'audit des politiques doit faire appel à des sources d'information multiples, à la fois internes et externes.
- ▶ Un audit des politiques sera revêtu d'une plus grande légitimité aux yeux du public si des membres des communautés minoritaires qui ne font pas eux-mêmes partie des forces de l'ordre sont invités à y prendre part.
- ▶ Le processus de vérification doit être ouvert et transparent, et les résultats de l'audit devraient être rendus publics et débattus avec l'ensemble des intervenants concernés.
- ▶ Un bilan des politiques doit être suivi de mesures concrètes qui en mettront en œuvre les recommandations essentielles, et ces mesures doivent se traduire par des budgets adaptés, des propositions de loi, et si nécessaire par l'affectation de personnels et de ressources.

## Le recrutement et l'avancement de membres de minorités dans les rangs de la police

Les services de maintien de l'ordre fonctionnent bien mieux lorsque leurs rangs ressemblent aux communautés qu'ils desservent. La représentativité de la police contribue à une meilleure communication, à des liens de confiance, à une coopération plus aisée entre les forces de l'ordre et les communautés.

En théorie, un personnel de police reflétant la diversité de la société, et représentatif de celle-ci, devrait aussi être moins enclin à recourir au profilage ethnique. Dans la pratique, il n'est pas clair que ce soit effectivement le cas, tout au moins avant que des agents issus de minorités n'aient pu accéder à des postes de direction<sup>226</sup>. Il peut de fait arriver à des policiers de toutes origines ethniques d'agir en fonction de stéréotypes communément partagés sur les tendances à la délinquance. En outre, les agents issus de minorités peuvent parfois subir des pressions internes et vouloir à tout prix prouver qu'ils peuvent eux aussi se montrer « durs » face à d'autres membres des minorités. Lorsque le profilage ethnique découle de pratiques opérationnelles d'ensemble (par exemple lorsque l'on concentre le recours aux contrôles et aux fouilles les plus « agressifs » sur les quartiers dont les habitants appartiennent pour la plupart à des minorités ethniques), les agents issus de ces minorités, pris individuellement, n'ont pas nécessairement les moyens de s'y opposer ou de peser d'aucune manière sur ce type de décisions opérationnelles et stratégiques.

Pour s'efforcer de corriger le manque de diversité ethnique dans leurs rangs, de nombreuses forces de police partout en Europe ont cherché à recruter davantage de policiers issus de minorités ethniques ou d'origine immigrée. Ces tentatives se sont souvent heurtées à des obstacles : la difficulté tout d'abord à surmonter la méfiance des communautés minoritaires envers les forces de l'ordre, mais aussi le problème de la nationalité ou des compétences linguistiques requises pour entrer dans la police, ou encore des examens d'entrée obligatoires aux épreuves trop ancrées dans la culture nationale.

Afin de ne pas prêter le flanc, par contrecoup, à des réactions hostiles, il faut aussi être très prudent lorsque l'on présente ces efforts pour accroître la diversité au sein des effectifs à l'opinion publique, ou aux autres branches de la police. La collecte et le suivi de données exactes et précises sur l'origine ethnique des employés sont également indispensables pour assurer la mise en œuvre effective de ces politiques de recrutement. Dans certains contextes, les services de maintien de l'ordre ont instauré des systèmes de quotas pour s'assurer qu'ils atteignent un pourcentage fixé à l'avance de recrues issues de chaque groupe. Ces quotas prêtent à controverse, et peuvent d'ailleurs rencontrer des obstacles juridiques. En pratique, tout traitement préférentiel visant à

recruter des membres d'un groupe spécifique dans la police doit être manié avec prudence et soigneusement adapté à la situation particulière du pays. Il doit également s'agir d'une mesure temporaire, limitée au temps strictement nécessaire pour atteindre l'objectif fixé.

Les Pays-Bas se sont attachés à recruter des membres des minorités dès les années 1980. L'une des leçons essentielles à tirer de cette expérience est que l'on ne doit pas abaisser les seuils d'admission pour faciliter ce recrutement, comme cela a été tenté dans les années 1990. Même si la plupart des agents ainsi recrutés ont depuis quitté la police, cette politique a malencontreusement laissé l'impression durable d'une moindre compétence des minorités ethniques. À l'heure actuelle, les politiques de recrutement des minorités s'appuient donc plutôt sur la mise en place de cibles chiffrées de recrutement, sur des programmes de préparation aux examens d'entrées, sur des stages au sein de la police pour les membres des minorités, sur des places réservées, sur l'accommodement de la pratique religieuse, et enfin sur des comités de sélection et de recrutement dont la composition elle-même reflète la diversité. En 2009, les agents issus des minorités représentaient, en moyenne nationale, 6,7% des effectifs de la police, bien loin encore de l'objectif de faire correspondre ce chiffre avec la part des minorités dans la population du pays (19,8 pour cent)<sup>227</sup>.

## IRLANDE DU NORD

### **Pour une police aux rangs plus équilibrés en Irlande du Nord**

Dans le sillage du processus de paix en Irlande du Nord, il fallait notamment rétablir la confiance des populations dans la police ; pour remédier à la domination protestante, une initiative de recrutement pour les populations minoritaires, la disposition « recrutement à 50/50 », a été mise en place. Elle permet un traitement préférentiel (lorsque toutes les conditions d'admission sont remplies) pour l'accession aux postes de policier stagiaire ou de personnel de soutien de la police, afin d'atteindre, sur dix ans, un objectif de 30% d'agents catholiques. La disposition a non seulement encouragé un plus grand nombre de catholiques à rejoindre la police, mais aussi davantage de femmes. En revanche, la disposition n'a pas vraiment servi à recruter plus de membres des minorités ethniques. De plus, cette disposition ne s'applique pas à l'ensemble des postes de personnel civil, et il n'y a guère eu de suivi systématique des taux de rétention et de promotion.

Les programmes conçus pour faciliter les démarches de candidature venues des membres des minorités sont plus courants que les systèmes de quotas. Ils existent en effet sous de nombreuses formes, qui vont d'efforts assez limités pour encourager les candidatures via l'internet (au Danemark), à une vaste campagne de recrutement menée sur trois ans en Irlande, avec suppression de l'obligation d'être de nationalité irlandaise. En Catalogne (Espagne), les candidats issus de minorités bénéficient de cours spécifiques pour les aider dans la maîtrise de la langue, ou leur permettre de remplir d'autres conditions des très difficiles examens d'entrée. L'initiative suédoise présentée ci-dessous se sert des postes de personnel civil comme de points d'entrée pour les candidats issus des minorités

## SUÈDE

Jusqu'en 2005, la police de l'arrondissement de Soedertaelje, à Stockholm, n'employait presque pas de membres des minorités ethniques, alors même que plus de 25% de la population locale était issue de ces minorités. Un projet sur trois ans, le projet « Spira », a cherché à accroître la représentation des minorités ethniques dans la police. Sur 140 candidatures provenant de membres des minorités ethniques, 17 personnes ont été retenues pour être employées à divers postes civils, avec la perspective de devenir plus tard agents de police. Au terme du projet en 2007, cinq personnes s'étaient inscrites à l'école de police, sept avaient un emploi permanent, à divers postes, au sein de la police, et quatre collaboraient toujours avec la police sur des projets temporaires.

En 2009, le projet Spira a été étendu à l'ensemble des arrondissements de Stockholm. En octobre 2009, 70 personnes, d'origine non-nordique pour la plupart, s'étaient vu offrir un emploi au sein de la police. Plus de la moitié des femmes, et à eux tous ils parlaient 41 langues différentes.

Suite à la réussite de Stockholm, des projets similaires ont été lancés à Malmö et Göteborg.

Encore faut-il que le recrutement des minorités s'effectue par des moyens appropriés. Comme l'étude d'un cas suédois le démontre ci-dessous, des efforts maladroits en ce sens, même pleins de bonnes intentions, peuvent tourner court.

### Quand les bonnes intentions tournent au vinaigre

En 2007, la Haute autorité de la police nationale a envoyé un courrier à des membres des minorités pour les encourager à déposer leur candidature à l'école de police. Mais les destinataires ont été très critiques sur le texte de cette lettre, qu'ils jugeaient désobligeant, sinon carrément raciste. Le voici :

« Salut !

Nous t'enjoignons de prendre à un moment ou un autre le temps de visiter notre site internet avant le 15 mars 2007. Jusqu'à aujourd'hui tu es resté inactif, mais nous, nous voulons que tu fasses quelque chose. Nous voulons que tu poses ta candidature à notre formation de policier, tu vois. Avec ton expérience et ton vécu de gosse du ghetto, tu nous serais très précieux.

Et soit dit en passant, pas besoin d'être grand, costaud ou macho pour être un agent de police. Les seules choses dont tu as besoin sont des notes correctes, de la bonne volonté, et la foi en l'humain.

Nous nous félicitons par avance de ta candidature !

Cordialement,

Les services de recrutement de la police. »

Ce n'est pas tout de recruter des policiers issus des minorités : une fois ce recrutement assuré, il reste nécessaire de mettre en place des politiques complémentaires pour traiter un certain nombre de problèmes couramment rencontrés dans la culture policière, qui peuvent entraver la promotion et l'avancement des agents, sinon les pousser à la démission.

En effet, les agents issus des minorités sont souvent confrontés à un climat institutionnel hostile, et éprouvent des difficultés à se sentir acceptés, à voir leurs compétences reconnues, ou à progresser dans la hiérarchie. Ils font parfois face, lorsqu'ils commettent des erreurs, à des réactions plus sévères que les autres agents, et peuvent, sous la pression, se sentir poussés à nier ou à cacher leur identité culturelle ou religieuse. Il n'est pas rare qu'ils subissent racisme, harcèlement et discriminations manifestes. Ainsi, en Belgique, un policier d'origine marocaine déclare avoir été sanctionné pour avoir parlé en arabe à un Marocain d'un certain âge. Un autre agent, de religion musulmane, s'est vu répondre par un autre policier, lorsqu'il a demandé s'il pouvait prier sur le lieu de travail : « Pas question, tu dois t'adapter à cent pour cent à notre mode de vie, l'intégration ça signifie que tu dois tout faire comme moi »<sup>228</sup>.

Les agents issus de minorités se retrouvent dans la position inconfortable d'être parfois perçus, au sein de leur propre communauté ou d'autres minorités ethniques, comme ceux qui mettent en œuvre des politiques discriminatoires telles que le profilage ethnique. Leur choix de carrière peut également paraître suspect aux yeux de leur propre famille ou communauté. Rejoindre les forces de l'ordre est parfois vu comme une forme de trahison. Sur le plan psychologique comme professionnel, il est particulièrement difficile pour eux de ne se sentir pleinement acceptés dans leur fonction ni sur le lieu de travail, ni au sein de leur communauté.

## PAYS-BAS

### Des initiatives pour un « environnement sain »<sup>229</sup>

Aux Pays-Bas, la police souffre d'un « syndrome de la porte tournante » : autrement dit, il y a chaque année presque autant d'agents issus des minorités qui quittent la police qu'il n'y en a qui s'y engagent, ce qui fait qu'il n'y a au final presque pas d'augmentation nette de leur nombre. La police néerlandaise a tenté d'améliorer leur taux de rétention (c'est à dire le nombre d'agents issus des minorités qui choisissent de rester dans la police) par le biais de politiques visant à créer un « environnement sain » pour eux. Il s'agit notamment de créer de réseaux de solidarité pour les agents issus des minorités, de faire de la diversité une thématique importante des méthodes de gestion, d'offrir, de façon confidentielle et anonyme, conseil et soutien aux agents qui rencontrent des difficultés, de mettre en œuvre des politiques anti-harcèlement, et enfin de proposer des formations complémentaires axées sur la diversité. Ces efforts n'ont toutefois pas encore permis, à ce jour, d'augmenter sensiblement le taux de rétention des agents issus des minorités.

L'approche retenue à Rotterdam consiste à établir, au plus haut niveau, un *leadership* et des responsabilités de gestion spécifiques aux questions de diversité. Un groupe de pilotage, présidé par le commandant en chef de la police, dispose ainsi de trois portefeuilles : le premier, « maintien de l'ordre multi-ethnique et discrimination », porte sur les relations entre la police et les communautés ; le second, « diversité », concerne la politique de diversité interne à la police ; enfin, le troisième, « intégrité », s'attache à l'examen de la conduite des policiers. Il va de la responsabilité des officiers supérieurs de chaque district et de chaque unité de veiller à la diversité au sein de leurs équipes, et ils doivent pour cela présenter des rapports d'étape tous les trois ou quatre mois.

L'approche de Rotterdam vise à incorporer, au quotidien, les questions de diversité dans les politiques opérationnelles et dans les pratiques policières. Tous les deux ou

trois mois ont lieu des réunions d'équipe où l'on met plus particulièrement l'accent sur les questions de diversité. De petites cartes distribuées dans tous les services permettent de mettre à l'ordre du jour certains thèmes, dont chaque équipe débat ensuite. Parmi les thèmes abordés par le passé, on peut citer : les rumeurs, l'habillement, le port de l'insigne, l'intégrité, ou encore les interactions entre agents. Il semble que ces discussions aient favorisé la communication entre l'ensemble des agents, et permis de mettre en perspectives des questions controversées.

Les agents issus de minorités mettent également en place des associations professionnelles de soutien mutuel, qui leur permettent de faire mieux valoir, au sein des organismes, leurs besoins particuliers. On peut mentionner de nombreux exemples : l'Association des policiers noirs et l'Association des policiers musulmans au Royaume-Uni, l'Association des policiers roms hongrois, et les réseaux de solidarité des policiers issus des minorités aux Pays-Bas. Ces associations ont conçu et appuyé des campagnes de recrutement ; elles offrent un soutien concret au personnel issu des minorités par le biais, entre autres, de programmes de tutorat, de services d'assistance téléphonique, ou d'une représentation juridique. Elles jouent également un rôle croissant dans l'amélioration des services offerts aux citoyens en situation minoritaire.

## ROYAUME-UNI

### Les associations de policiers noirs

La police métropolitaine de Londres (MPS) a créé en 1994 une Association des policiers noirs (*Black Police Association*, BPA), dans le but déclaré d'« améliorer l'environnement de travail des policiers noirs en vue d'offrir au public un service de meilleure qualité ». L'association est ouverte à tous les agents, personnels civils et gendarmes spéciaux (*special constables*) d'origine africaine, afro-caribéenne ou asiatique. Depuis la création d'une association londonienne, une fédération nationale a également été mise en place, et l'ensemble des 43 forces de police présentes sur leur territoire disposent aujourd'hui de leur association de policiers noirs<sup>230</sup>. Les BPA jouent un important rôle de soutien pour les agents issus des minorités, à travers des programmes de tutorat, et ont une fonction de conseil et de représentation juridiques.



### L'association des policiers musulmans

L'association des policiers musulmans (AMP)<sup>231</sup> a été créée en 1999 au sein de la police londonienne en vue d'améliorer les conditions de travail pour les agents musulmans, et d'augmenter les taux de recrutement et de rétention. Elle est rattachée à la fédération nationale des policiers musulmans. Elle aide les musulmans au sein des forces de l'ordre à observer les principes de leur religion, et œuvre à promouvoir une meilleure connaissance de l'Islam ; elle constitue un forum pour les policiers musulmans, et veille à la satisfaction de leurs besoins religieux et sociaux. L'AMP pousse activement à la mise en place de politiques qui accommodent la pratique religieuse, par le port d'un uniforme adapté, ou la mise à disposition de nourriture *halal* et d'espaces pour la prière. Une ligne téléphonique est également ouverte 24h/24 pour répondre aux besoins des agents et autres personnels de police en matière d'aide sociale.

L'AMP œuvre également à l'amélioration des services offerts au public. Ainsi, tout récemment, l'AMP a conseillé la police à l'aéroport de Heathrow pour s'assurer que les zones d'attente et de rétention disposaient bien d'équipements adaptés pour les musulmans qui y étaient placés en détention. Elle a aussi apporté sa contribution à un manuel en ligne sur la diversité, qui fournit aux agents des informations sur les enseignements et les obligations de la religion, et d'autres éléments qui peuvent se révéler pertinents dans leur travail de police quotidien.

### Principes généraux des bonnes pratiques pour recruter des agents issus des minorités, les amener à rester dans les rangs de la police, et s'assurer qu'ils peuvent progresser dans la hiérarchie :

- ▶ Mettre en place des programmes pour encourager et favoriser le recrutement des minorités au sein des forces de l'ordre
- ▶ Réviser les normes ou les seuils d'admission pour en éliminer tout critère non essentiel et potentiellement discriminatoire
- ▶ En revanche, s'abstenir d'abaisser ces normes et seuils d'admission pour quelque groupe de recrues que ce soit, mais plutôt proposer aux groupes cibles que l'on veut recruter une aide et un soutien pour remplir les critères d'admission.
- ▶ Mener auprès des communautés un large effort de sensibilisation permettra d'attirer davantage de candidats, et des candidatures de meilleure qualité.

- ▶ Recueillir des données ethniques sur le recrutement, le taux de rétention, et la progression de carrière des policiers et des employés civils associés au travail de maintien de l'ordre ; assurer un suivi de ces données.
- ▶ Mettre en place des initiatives pour traiter les difficultés rencontrées par les agents issus des minorités, veiller à ce que la carrière de ces derniers progresse normalement, et les inciter à rester au sein des forces de l'ordre.
- ▶ Annoncer une politique de tolérance zéro sur les propos ou les actions discriminatoires au sein des services, avec des conséquences visibles (sanctions) pour les manquements à ces règles.
- ▶ Appuyer la création d'associations professionnelles de policiers issus des minorités.

## Les unités spécialisées chargées des questions de diversité

Certains services de police en Europe ont cherché à répondre au besoin d'une plus grande diversité dans leurs rangs par la création d'unités spécialisées chargées des questions de diversité, qui peuvent traiter celles-ci à la fois au sein des services et par le biais d'efforts de sensibilisation menés auprès des minorités ethniques. Cette stratégie présente toutefois un danger majeur, qui est de marginaliser ou de mettre à part les questions de diversité, et de laisser croire qu'elles ne concernent en fin de compte que cette seule unité spécialisée. La comparaison avec des approches plus globales, qui abordent les questions de diversité au niveau de l'ensemble du service, est donc défavorable. Toutefois, en dépit de ces inconvénients, la création de telles unités spécialisées peut se révéler un instrument fort utile dans les pays où le maintien de l'ordre est très décentralisé. En effet, dans de telles circonstances, l'existence d'unités spécialisées au niveau national peut être envisagée comme un moyen de pression pour amener les multiples services décentralisés à prêter davantage attention aux politiques de non-discrimination, et pour harmoniser ces politiques d'un service à l'autre. C'est ce que l'on peut voir dans les deux études de cas suivantes.

### **Le rôle d'une unité nationale pour la diversité au sein d'un système de maintien de l'ordre décentralisé**

Au Pays-Bas, le Centre national d'expertise sur la diversité (LECD) est habilité par mandat à travailler avec l'ensemble des services de maintien de l'ordre, mais dans la pratique a surtout travaillé avec la police. Son personnel comprend 15 employés, dont un chargé des questions de discrimination. Le LECD a mis en place un groupe de travail sur les « dilemmes moraux de la police », qui couvre des thématiques telles que le profilage ethnique, l'Islam et les musulmans, ou les attitudes racistes. Le LECD a un rôle de conseil auprès du ministère de l'Intérieur et des services de maintien de l'ordre sur la façon de travailler dans un environnement multi-ethnique ; il encourage la diversité au sein des services, conseille et appuie ceux-ci pour faire face aux problèmes de discrimination, et apporte son expertise lorsque des problèmes de sécurité surviennent dans des quartiers multi-ethniques. Il ne s'agit pas d'une institution permanente, mais plutôt d'une initiative à court terme, accréditée pour l'heure jusqu'en 2014.

## IRLANDE

### **L'unité « races et interculturalité » de la Garda**

L'unité « races et interculturalité » de la Garda (*Garda Racial and Intercultural Unit, GRIU*) dispose d'un large mandat (effectuer un travail de coordination, de suivi et de conseil sur tous les aspects relatifs au maintien de l'ordre et à la diversité ethnique et culturelle) et d'une très petite équipe (deux personnes). La GRIU a mené d'intenses efforts de sensibilisation auprès des minorités ethniques pour ouvrir des canaux de communication. Elle organise également une réunion annuelle avec les communautés issues de minorités ethniques.

La sensibilisation au niveau des communautés est assurée par des « agents de liaison ethnique » (*ethnic liaison officers*, ou ELO) qui sont également des policiers locaux (« *Gardai* ») et qui sont chargés, en plus de leurs fonctions habituelles d'agents de police, de bâtir à l'échelon local des relations avec différentes communautés ethniques. Au début, cette approche a rencontré quelques problèmes, notamment lorsque l'on a assigné des missions d'ELO à des Gardai qui avaient également des fonctions répressives dans le domaine de l'immigration ; on a depuis mis fin à cette pratique. Sur le terrain, l'efficacité ou non de l'ELO est fonction des efforts entrepris

à titre individuel par l'agent. Au milieu de l'année 2008, il y avait environ 550 ELO, et ce chiffre était destiné à augmenter, même si l'on peut douter, vu la faiblesse de ses effectifs, de la capacité de la GRIU à gérer un nombre accru d'ELO.

Le travail de la GRIU se heurte à des difficultés. Des sources indépendantes indiquent que les agents ont souvent peu conscience de l'existence de l'unité ou de son rôle, et que si l'on souhaite renforcer les valeurs défendues par l'unité à l'échelle de toute la Garda, et en faire des valeurs partagées par tous les agents, il faudra y consacrer davantage de moyens.

### **Principes généraux des bonnes pratiques en ce qui concerne les unités spécialisées chargées des questions de diversité :**

- ▶ Les unités spécialisées chargées de la diversité ne devraient jamais être la seule composante d'un service de police à travailler sur les problèmes de profilage ethnique et de non-discrimination ; au contraire, le profilage ethnique et la non-discrimination devraient toujours être abordées de façon globale, à l'échelle de tout le service.
- ▶ Les unités chargées de la diversité doivent bénéficier d'un soutien appuyé de la part de la hiérarchie policière, et les valeurs de non-discrimination doivent faire l'objet d'un engagement ferme de l'institution elle-même.
- ▶ Les unités spécialisées doivent être suffisamment pourvues en personnel et en moyens, et les employés doivent disposer de l'expertise nécessaire pour aborder des questions complexes.
- ▶ Pour être à même de remplir ses fonctions, le personnel doit bénéficier d'une formation, d'un encadrement et d'un soutien adaptés.
- ▶ Les agents qui officient au sein des unités chargées de la diversité doivent avoir le profil et les compétences nécessaires pour gagner la confiance des communautés minoritaires.
- ▶ Les communautés locales issues des minorités ethniques devraient être impliquées de près dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation du travail des unités chargées de la diversité.

## IX. Nouer le dialogue et impliquer la communauté

Si l'on veut parvenir à réduire le profilage ethnique, la relation entre les forces de l'ordre et les diverses communautés sous leur juridiction doit changer. Toute tentative d'exercer une surveillance du problème du profilage, et d'y trouver des solutions, doit de ce fait s'attacher à nouer des liens avec les minorités ethniques et les communautés immigrantes touchées par ces pratiques.

La recherche démontre que les niveaux de satisfaction et de confiance du public envers les forces de l'ordre augmentent lorsque la population fait l'expérience de contacts positifs avec celles-ci. Or, une plus grande confiance des populations envers la police ne peut qu'améliorer le taux de signalement des crimes, et renforcer la coopération avec la police, que ce soit dans le cadre de la prévention de la délinquance ou au cours des enquêtes. Les contacts noués avec le public peuvent aider à repérer et à isoler certains schémas récurrents du travail de police, ou certaines pratiques, qui provoquent les tensions, puis à identifier, de part et d'autre, les individus susceptibles de prendre une part active à des formations, à des comités consultatifs, ou à toute autre forme d'interaction entre la police et les civils. On peut ensuite redéfinir, avec l'appui des habitants et des communautés, les priorités du maintien de l'ordre, et formuler en réponse de nouvelles approches, y compris par exemple des alternatives aux contrôles et aux fouilles.

Ce chapitre s'intéresse donc aux actions de sensibilisation et de mobilisation de la communauté (ou des communautés), et notamment à la police de proximité, au rôle des unités opérationnelles spécialisées, à l'implication des communautés dans le maintien de l'ordre, et enfin au travail avec les groupes difficiles à toucher, ou que l'on entend difficilement (parce que leur voix ne porte pas, ou que leur parole ne passe pas). Si

l'on veut garantir à tous un maintien de l'ordre équitable, efficace et responsable, il est primordial d'encourager l'implication des communautés locales dans les décisions, en matière de maintien de l'ordre, qui les concernent au tout premier chef – et notamment celles sur la façon d'effectuer le travail de police auprès d'elles.

Les efforts d'approche de la communauté, ou des communautés, se trouvent presque toujours confrontés aux mêmes questions : qui représente cette ou ces communautés, quelles voix en sont l'expression légitime, qui doit-on accepter comme partenaires ou interlocuteurs ? Il y a souvent aussi une certaine confusion dans l'air lorsque l'on emploie le mot « communauté », ou d'autres termes liés comme « interaction », « capacitation », « participation » ou « consultation ». Par « communauté », on entend dans ce manuel un groupe ou section de la population défini par des traits communs, qu'il s'agisse d'ancrage géographique (on peut alors parler également de « collectivité locale »), d'origine, de métier, de tranche d'âge, d'appartenance ethnique, de religion, ou toute autre caractéristique ou valeur partagée par ses membres. D'ordinaire, la structure des services de police recoupe des secteurs géographiques définis, et les forces de l'ordre sont au service des personnes qui vivent, travaillent, ou sont de passage dans leur secteur, et constituent la « communauté » (ou « collectivité ») locale. L'idée de nouer des liens avec la « communauté » qu'ils servent est moins évidente pour les autorités chargées des contrôles aux frontières, car les populations dont ils ont à s'occuper sont, par définition, de passage. Certaines agences de gestion des frontières n'en ont pas moins trouvé des façons inventives de se rapprocher de leur public.

La police est aussi confrontée à des groupes ou des milieux « difficiles à toucher », qu'il est notoirement difficile de faire entrer dans un dialogue avec la police. Il est largement admis qu'il y a au sein de la population des segments « difficiles à atteindre », ou que l'on a du mal à entendre, comme les jeunes, les minorités ethniques, les personnes handicapées, ou les communautés homosexuelles (gays et lesbiennes) et transgenre. Cette difficulté peut s'expliquer en partie par le sentiment qu'ont ces groupes de faire l'objet d'une attention différente du reste de la population de la part des forces de l'ordre, et par le fait qu'il se méfient de la police, ou qu'ils ont besoin d'autres mécanismes que ceux habituellement en place pour être en mesure d'interagir avec la police. Pour prendre un exemple, les tentatives actuelles de bâtir des passerelles vers les communautés musulmanes se heurtent au fait qu'il existe en réalité de nombreuses communautés musulmanes, aux origines nationales, appartenances ethniques et croyances religieuses variées. La difficulté de toucher les communautés musulmanes n'est que renforcée par le fait qu'il n'y a que peu d'agents musulmans au sein des forces de l'ordre européennes, et que la plupart des policiers non-musulmans manquent généralement de familiarité avec l'Islam.

Définir le terme d'« implication » (ou « mobilisation ») de la communauté (ou des communautés) est plus difficile encore, dans la mesure où le terme revêt des sens différents selon le contexte : « impliquer » la collectivité peut recouvrir en effet des réalités aussi différentes que le simple fait de fournir de l'information aux communautés et de les consulter, et celui de donner aux citoyens un pouvoir réel et de les faire participer à la prise de décisions. Les mécanismes visant à faire participer la population peuvent inclure des sondages, des projets de recherche, des réunions publiques, des forums ouverts aux habitants, des groupes consultatifs réunissant communautés et police, et des initiatives ou des projets spéciaux. Une question qui se pose fréquemment est de savoir dans quelle mesure les personnes qui prennent part à ces mécanismes de participation communautaire sont représentatifs de leur communauté au sens large. Il est courant d'entendre que ce sont toujours les mêmes personnes que l'on voit dans les réunions consultatives, ou que la police a pris langue avec des « leaders communautaires » qu'elle a elle-même identifiés, bien qu'il ne soit pas si évident que ces individus représentent les intérêts plus larges de la collectivité.

### **Encadré : Définition de quelques termes**

L'INFORMATION est un élément essentiel du dialogue noué avec la collectivité ou les communautés, dans la mesure où elle permet de faciliter l'accès des populations aux services offerts par la police. La police devrait donc informer les communautés locales au sujet des problèmes qui se posent localement et, plus largement, sur les politiques en vigueur dans le domaine du maintien de l'ordre, mais aussi les renseigner sur la façon de faire appel aux services de police ou de signaler une infraction. L'information devrait être présentée de façon accessible, et faciliter une réelle implication de la communauté, et la consultation de celle-ci sur les questions qui la concernent.

L'IMPLICATION DE LA COMMUNAUTÉ représente l'ensemble des actions que la police peut entreprendre pour consulter la communauté, la faire participer, l'écouter et lui répondre, en entretenant avec elle des relations continues et par le dialogue. Impliquer les communautés permet à celles-ci de participer à l'élaboration de solutions, à la formulation et à la conception des politiques et des services proposés, et, point important, de prendre part à la prise de décision.

LA CONSULTATION est le processus à travers lequel la police ou d'autres services demandent aux communautés des conseils, des informations et des points de vue concernant les politiques, les stratégies et les services, de façon à éclairer leurs prises de décision et à concevoir de bons services. Le processus de consultation peut comporter des activités telles que les sondages et enquêtes, les projets de recherche, les réunions publiques et les forums d'habitants.

LA CAPACITATION (OU L'AUTONOMISATION) de la communauté est le résultat de l'implication ou d'autres activités connexes. Il s'agit alors de partager les responsabilités, et la capacité à influencer sur les événements, avec les citoyens (communautés et individus), et de donner à ceux-ci le pouvoir de prendre des décisions au sujet des services ou des initiatives qui ont un effet sur leur vie.



## **Principes généraux des bonnes pratiques en matière de sensibilisation des communautés :**

- ▶ S'assurer que tous les participants comprennent ce que l'on entend par « implication de la communauté », et quels sont les objectifs et les résultats attendus de cette implication. Il faut aussi être clair au sujet des personnes que l'on souhaite voir impliquées, et des raisons de ce choix.
- ▶ Les méthodes de participation et d'implication doivent être adaptées à l'objectif visé. Il est recommandé de combiner différents mécanismes ou approches afin d'obtenir un tableau plus large des problèmes à traiter, et d'amener à s'exprimer et à prendre part à la prise de décision un plus grand nombre de voix différentes.
- ▶ Veiller à impliquer un ensemble de personnes qui soit largement représentatif, au niveau local, des individus, des groupes, des entreprises ou organismes que l'on pense devoir être concernés par le processus.
- ▶ Prendre des mesures pour garantir que toutes les composantes de la communauté soient représentées, y compris les groupes marginalisés, les personnes vulnérables, ou tout autre groupe qui peut être difficile à atteindre ou à entendre. Cela implique d'être attentif aux divisions qui peuvent exister au sein des communautés, et d'utiliser des outils adaptés à chaque groupe.
- ▶ Définir pour les mécanismes d'implication des structures de responsabilité claires, y compris en termes de mandats et de protocoles. Il est en effet important que les membres des communautés comprennent de quelle façon leur contribution sera utilisée.
- ▶ Aider les communautés à renforcer leur propre capacité à demander des comptes à la police, en développant les compétences et l'expertise nécessaires.
- ▶ Allouer des ressources pour aider les personnes et les organismes qui travaillent à mettre en place des mécanismes de participation communautaire.

## **Une police proche de la communauté : la « police de proximité »**

De nombreux états-membres de l'UE ont mis en place de longue date des stratégies de « police de proximité », c'est-à-dire de maintien de l'ordre axées sur les collectivités locales : il s'agit d'amener, au niveau local, la police à se rapprocher des populations et à travailler en partenariat avec les habitants. De telles approches peuvent apporter des solutions au profilage ethnique en permettant aux forces de l'ordre de se rapprocher des

minorités ethniques et des communautés issues de l'immigration, d'améliorer les relations et la compréhension mutuelle, et d'améliorer les services offerts aux populations.

Le travail de rapprochement avec la collectivité et les communautés doit être pris au sérieux par les organismes chargés du maintien de l'ordre, qui doivent s'engager dans un dialogue soutenu et continu avec les représentants communautaires ; en effet, les efforts des services de police resteront vains si ceux-ci ne cherchent à nouer des contacts avec les communautés qu'en temps de crise. Pour qu'un tel dialogue soit possible, les forces de l'ordre doivent être prêtes à entendre les plaintes de la communauté concernant leurs pratiques, et à apporter des réponses aux problèmes ainsi soulevés.

La communication doit aussi être appuyée par une évolution du personnel policier ; plus précisément, l'idée d'une « police de proximité », c'est à dire d'un maintien de l'ordre proche des communautés qu'il sert, doit être intégrée au fonctionnement au quotidien de l'ensemble de l'organisation, et non pas reléguée à une poignée d'agents chargés des « relations avec les communautés minoritaires ». En outre, si l'on veut nouer des liens constructifs et durables avec les communautés, cela ne saurait se faire dans un seul sens, avec par exemple la police instruisant la communauté sur les problèmes rencontrés et les actions à mener ; le processus doit obligatoirement aller dans les deux sens.

Ainsi, au Royaume-Uni, la police du West Yorkshire effectue-t-elle régulièrement des « briefings de rue ». Deux fois par jours, les officiers supérieurs donnent leurs instructions aux agents de police dans des lieux publics (parcs, centres communautaires, ou voies commerçantes). Les passants sont libres d'écouter ces briefings, qui sont donnés aux agents avant leur départ en patrouille, et ils sont même invités à intervenir et à souligner quels sont les problèmes et les préoccupations qui dominent localement. Les réactions à ces « briefings de rue », que ce soit de la part des communautés locales ou des agents, ont été plutôt positives ; en effet, cette pratique rend la police plus visible, et aide les agents à comprendre les problèmes locaux, et donc à mieux cibler leur réponse.

Les organismes chargés du maintien de l'ordre doivent également faire très attention au fait que la coopération avec les forces de l'ordre n'est pas toujours vue d'un bon œil par l'ensemble des membres de la collectivité, en particulier au sein des communautés dont les relations avec la police sont tendues. Il arrive parfois que les leaders locaux risquent de perdre la confiance des membres de la communauté si la police semble trop explicitement attendre une coopération de leur part, ou si trop de publicité est donnée à celle-ci. Aussi les agents des forces de l'ordre au niveau local doivent-ils avoir la possibilité de garder une certaine discrétion s'ils veulent pouvoir répondre aux besoins de groupes marginalisés, y compris ceux dont le statut au regard de l'immigration n'est pas forcément régulier.

L'étude de cas ci-dessous (Bray, Irlande) montre comment la police peut construire des relations avec les minorités et les communautés issues de l'immigration récente en leur prêtant assistance dans les domaines qui les concernent.

**À Bray, « la Garda fait sa ronde »<sup>232</sup>**

À Bray, une banlieue de Dublin, un petit groupe de policiers de proximité a tissé des liens avec les groupes minoritaires, y compris les « nouvelles minorités » (immigrants récents) et les Travellers (gens du voyage). Leur approche est résumée par l'expression « Garda on the beat » (« la Garda fait sa ronde ») : elle privilégie le contact personnel direct pour trouver des moyens de répondre aux besoins des groupes minoritaires, souvent à travers des gestes simples, comme louer des salles, fournir des renseignements, ou proposer de l'aide pour l'organisation d'un événement (transport, sécurité, logistique...).

Par exemple, les Gardai de proximité ont fourni aux membres de la communauté chinoise des informations sur les visas de travail et les permis de résidence, et ont fait venir des agents d'autres services (comme le bureau de l'immigration) pour animer des conférences. Les Gardai ont aussi expliqué à un groupe chinois local comment se constituer en association. Ces contacts ont créé un niveau de confiance qui a permis en retour à des membres de la communauté chinoise de s'adresser aux Gardai au sujet de problèmes très sensibles, y compris les difficultés rencontrées par les immigrants illégaux (exploitation au travail, régularisation du statut, etc.). De telles discussions ne sont possibles que si les Gardai ont la possibilité de rester discrets, et n'utilisent pas ces informations pour faire appliquer les lois sur l'immigration.

Les Gardai ont également pris contact avec la communauté indienne locale, en pleine croissance. Les Gardai locaux rendaient visite aux nouveaux commerces indiens, pour bavarder avec les commerçants et leur donner des renseignements pour contacter la police. Les Gardai ont aussi tenu une réunion informelle avec des représentants de la communauté indienne, pour apprendre à se connaître, et voir quelle assistance pouvait être offerte. Des Gardai ont également assisté aux cérémonies de la fête indienne des récoltes. Un atelier informel sur le code de la route s'en est suivi, organisé à la demande de représentants de la communauté indienne dans un pub local, avec des agents en civil.

Les forces de l'ordre doivent également faire très attention aux possibles répercussions d'événements qui peuvent prêter à controverse, installer la méfiance et défaire les relations. Lorsque des arrestations très médiatisées, des raids policiers ou des mesures anti-terroristes risquent de perturber telle ou telle communauté particulière, il est important pour les agents impliqués de bien expliquer la nature et les raisons de leur action, de dissiper les craintes et de corriger les fausses perceptions en fournissant en temps utile des informations précises sur l'opération en question.

Il est parfois crucial de fournir ces informations en temps réel, au moment de l'opération, voire en amont, avant même qu'elle ne soit lancée. On évite ainsi que les leaders communautaires n'en aient vent qu'à travers une couverture médiatique éventuellement entachée de sensationnalisme ou d'inexactitudes ; de plus, donner des informations en temps voulu à ces représentants communautaires met ceux-ci en position de livrer un avis plus éclairé aux médias et à la collectivité.

En Belgique et aux Pays-Bas, comme le montrent les deux études de cas suivantes, la police, avant de se lancer des opérations de maintien de l'ordre qui pourraient avoir des répercussions négatives sur l'une ou l'autre communauté en particulier, déploie au préalable des efforts d'information particuliers. Un tel dialogue en amont permet d'isoler les questions sensibles, et de rechercher des stratégies pour atténuer les effets les plus délétères d'événements qui frappent les esprits, comme les descentes de police menées dans le cadre de l'anti-terrorisme ou de la maîtrise de l'immigration.

## PAYS-BAS

### **La police de proximité à Amsterdam**

L'approche de « police de proximité » mise en place sur la durée à Amsterdam cultive les relations tissées, dans chaque quartier, avec différentes communautés. Autour d'événements de nature à prêter à controverse, la police renforce encore ses efforts de sensibilisation. Ainsi, lorsque la police d'Amsterdam a interpellé un militant radical musulman connu, ils ont contacté au préalable les responsables communautaires musulmans pour leur expliquer les raisons de cette arrestation. Si cette information doit bien sûr être livrée d'une façon qui ne compromette pas l'opération ou d'éventuelles poursuites judiciaires, il est important que la communauté soit informée avant les médias. En ayant connaissance à l'avance de cette interpellation, et des éléments de preuves sur lesquels elle s'appuyait, les leaders locaux ont pu apaiser les esprits et réduire les réactions négatives au sein de la communauté. Une bonne communication laisse aussi moins de prise au sentiment que les actions de la police sont motivées par les préjugés ou la discrimination.

Les responsables de la police d'Amsterdam soulignent que la police de quartier ne se contente pas de se rapprocher des musulmans dans les affaires liées au terrorisme, mais que ces contacts font au contraire partie intégrante de leur travail quotidien de détection et de prévention des infractions. Les responsables néerlandais de l'anti-terrorisme font valoir le rôle essentiel de la police de quartier, qui recueille auprès de la base des citoyens les renseignements nécessaires à la lutte contre le terrorisme..

### **Bruxelles-Nord<sup>233</sup>**

À Bruxelles-Nord, un quartier dont les habitants représentent 172 nationalités différentes, on attend des policiers belges qu'ils prennent le temps d'apprendre à connaître la population et les associations locales. Les inspecteurs de police du quartier doivent en effet connaître les besoins locaux, les problèmes qui se posent et les préoccupations des habitants. Ils conduisent également des « projets spéciaux » pour nouer des contacts personnels avec les jeunes ou les groupes difficiles d'accès. Il y a ainsi, par exemple, un projet de tutorat en milieu scolaire, qui travaille, au sein 52 écoles primaires, avec des élèves âgés de 11–12 ans. Des agents de police se portent ainsi volontaires pour servir de tuteurs aux élèves, et débattre avec eux du rôle de la police ou des droits et devoirs des citoyens.

Ces projets spéciaux sont organisés par un « service d'aide à la médiation », qui emploie cinq assistants de médiation ; ceux-ci aident les policiers à nouer le contact avec le public, et leur apportent un soutien lorsqu'ils font face à des situations difficiles. Les assistants de médiation organisent également des séances publiques d'information ; ainsi, dernièrement, une de ces sessions s'est attachée à aider les mères d'origine turque à reconnaître les signes d'un potentiel problème de toxicomanie chez leurs enfants.

La police prend également soin de communiquer avec les communautés en amont de certaines opérations policières qui pourraient causer des controverses au niveau local (comme par exemple une série d'interpellations dans une affaire de trafic de drogues). Dans de tels cas, la police fait part de ses intentions à un certain nombre de partenaires locaux, comme les associations de bénévoles, les médiateurs locaux ou les éducateurs de rue. Les policiers leur transmettent, à chaque étape de l'opération, toute l'information qu'ils peuvent donner à ce stade : la veille, ils leur feront savoir que des mandats d'arrestation ont été émis, puis, au fil des événements, ils divulgueront des informations supplémentaires sur les motifs d'arrestation, ou sur l'opération elle-même. Le processus permet aussi de garder un œil sur les réactions, au niveau local, pour décider le cas échéant de divulguer de nouvelles informations et contrer ainsi les rumeurs infondées.

Au sein des collectivités marquées par une grande diversité ethnique, ou des communautés d'immigrants récemment arrivés, il est crucial de faire en sorte que les services et l'information soient disponibles dans les langues que l'on y parle. En outre, pour toucher les communautés où les taux d'alphabétisation restent bas, il se peut qu'il faille essayer différents canaux de communication, comme la radio locale, ou les

campagnes de sensibilisation auprès des écoles, des centres communautaires et des lieux de prière.

Au Royaume-Uni, de nombreux services de police disposent désormais d'un système de communication radio à trois bandes, qui leur permet d'appeler un traducteur s'ils ont besoin de communiquer avec une personne qui ne parle pas l'anglais. Ainsi, les policiers de Strathclyde portent sur eux des cartes où sont écrits les noms de plus de 100 langues différentes (en caractères latins et dans leur propre alphabet) : il suffit alors à une personne ne parlant pas l'anglais de pointer du doigt la langue qui convient, et l'interprète spécialisé est appelé.

Au Royaume-Uni, un grand nombre d'immigrants polonais se sont installés ces dernières années dans la ville et la région de Holbeck, dans le West Yorkshire. Constatant cette tendance, et dans le but de rendre la communication plus facile, un groupe de policiers du secteur a suivi un cours de douze semaines sur la langue et la culture polonaises, dispensé par des étudiants polonais de l'université locale. Les agents assistaient à une cours hebdomadaire, et ils disent eux-mêmes avoir pris du plaisir à cette expérience. Le cours a donné aux agents suffisamment de connaissances en polonais pour saluer et tenir une conversation basique, mais aussi pour communiquer des informations essentielles dans une situation d'urgence.

Le Conseil pour les compétences de base (*Basic Skills Agency*, BSA), s'est associé à la police de la région de South Wales (sud du Pays de Galles) et le service pour l'enseignement de l'anglais aux locuteurs de langues étrangères (*English for Speakers of Other Languages*, ESOL) de la ville de Cardiff pour concevoir un cours spécialisé, « ESOL pour la police », qui permet d'enseigner l'anglais tout en établissant de bonnes relations entre les forces de l'ordre et les communautés dont l'anglais n'est pas la première langue.

## ROYAUME-UNI

### « ESOL pour la police »

En 2003, le Conseil pour les compétences de base (*Basic Skills Agency*, BSA), en collaboration avec la police de la région de South Wales (sud du Pays de Galles) et le service pour l'enseignement de l'anglais aux locuteurs de langues étrangères (*English for Speakers of Other Languages*, ESOL), a élaboré un programme intitulé « *Police ESOL* » (« ESOL pour la police »), qui prend la forme d'un kit de formation linguistique en anglais pour les locuteurs d'autres langues (ESOL)<sup>234</sup>. À l'origine, « ESOL pour la police » était conçu dans le but de resserrer les liens avec les demandeurs d'asile de plus en plus nombreux au Pays de Galles, mais il a depuis été étendu : il sert désormais à renforcer les compétences linguistiques en anglais de façon à

améliorer la communication entre la police et les communautés noires ou asiatiques, ou les autres minorités ethniques. Dans les cours « ESOL pour la police », les policiers eux-mêmes participent à l'enseignement de l'anglais, ce qui permet de bâtir des passerelles entre la police et les communautés. Le contenu des cours s'attache, de façon centrale, à donner aux étudiants des connaissances pratiques sur le droit et le maintien de l'ordre au Royaume-Uni, et aborde pour ce faire des thèmes tels que la structure de la police, la violence familiale, le racisme, ou ce que l'on doit faire face à une situation d'urgence. Chaque session tente de donner aux étudiants davantage de confiance envers la police, de leur faire prendre conscience du travail de celle-ci, et d'améliorer leur connaissance générale des lois britanniques, tout en développant chez eux des compétences de base en anglais, à l'écrit comme à l'oral. En construisant ainsi une relation plus directe entre la police et les personnes qui apprennent l'anglais, on parvient souvent à diminuer les craintes qui empêchaient habituellement ces personnes de signaler à la police des cas d'incidents racistes ou de violences familiales ; de plus, la formation permet aux participants de soulever auprès des agents les problèmes qui les préoccupent au niveau local.

## Les unités spécialisées

Des unités spécialisées, dotées d'un jeu de compétences particulières, peuvent être mises en place pour faire face à des problèmes spécifiques, et/ou pour répondre à des communautés particulières, à un moment où le besoin s'en fait sentir. Ces unités spécialisées ne doivent donc pas être confondues avec celles que nous avons abordées dans le chapitre VII, qui sont conçues pour traiter les questions de diversité d'une manière générale, et au niveau de l'ensemble des services ; il s'agit ici, en effet, d'unités dont l'approche est davantage opérationnelle, et plus restreinte. Les unités spécialisées ne peuvent aider à éviter le recours au profilage ethnique et à réduire les sentiments de discrimination que dans la mesure où elles sont conçues, de façon visible et ciblée, pour répondre au problème. Ces unités spéciales sont habituellement composées d'agents qui ont des compétences particulières, en général linguistiques ou culturelles. Certaines unités regroupent ainsi des agents issus des minorités, qui remplissent normalement d'autres fonctions, mais peuvent être détachés temporairement dans l'unité pour répondre à l'émergence de besoins spécifiques au sein de leur communauté d'origine. Dans d'autres unités, la composition des effectifs est diverse et variée, mais l'unité consacre des ressources spécifiques à nouer le contact avec l'une ou l'autre communauté en particulier.

Au Pays-Bas, le Centre national d'expertise sur la diversité (LECD) a un groupe d'experts « de dépannage » : il s'agit d'une cinquantaine de policiers, d'origines ethniques variées, qui peuvent être détachés auprès du LECD jusqu'à 80 heures par année, en fonction des besoins. Le groupe d'experts peut ainsi être appelé pour « dépanner » des problèmes ou gérer des troubles dans les quartiers multi-ethniques. L'équipe ne se contente pas de traiter le problème, mais elle apporte également son aide à la police locale pour identifier tout problème d'ordre institutionnel qui pourrait y être lié, comme l'absence de représentation des minorités au sein du service.

La « police du dialogue » à Stockholm, Göteborg et Malmö protège les droits fondamentaux, comme la liberté de religion, d'expression et d'opinion, ou la liberté de la presse. En pratique, elle travaille surtout dans le cadre des manifestations. La police du dialogue fonctionne alors comme une passerelle entre les manifestants et la police, s'attellant à nouer des relations de confiance avec les groupes minoritaires et les organisations politiques. La police déclare que cette initiative a permis de faciliter les contacts avec des groupes qu'elle aurait autrement le plus grand mal à toucher.

Les unités spéciales ne mettent pas nécessairement l'accent sur les seules compétences linguistiques et culturelles utiles au travail de maintien de l'ordre auprès des communautés minoritaires. L'unité spéciale de la police métropolitaine de Londres (MPS), que nous décrivons dans l'étude de cas ci-dessous, a des compétences bien plus larges, et les communautés minoritaires ne sont que l'une des nombreuses questions auxquelles elle s'attelle.

## ROYAUME-UNI

### **L'Unité de ressources culturelles et communautaires de la police londonienne<sup>235</sup>**

En 2003, la police métropolitaine de Londres (MPS) a formé l'Unité de ressources culturelles et communautaires (*Cultural and Communities Resources Unit*, CCRU) à la suite d'une série d'enquêtes impliquant les communautés noires et homosexuelles de la ville, qui avaient mis en relief à quel point il était difficile pour la police d'obtenir un accès auprès de communautés habituellement méfiantes envers les forces de l'ordre. Des agents noirs et homosexuels avaient donc été missionnés pour ces enquêtes, et leur contribution s'était révélée cruciale.

L'unité dispose d'une base de données (confidentielle) d'agents qui acceptent, sur la base du volontariat, de prêter leur expertise dans un domaine particulier. Les policiers qui dirigent des enquêtes spécifiques peuvent contacter l'unité pour demander le



détachement d'agents disposant de l'expertise requise. La base de données répertorie des agents avec des « aptitudes de vie » ou des compétences professionnelles variées : il peut s'agir de la maîtrise des langues étrangères, d'une connaissance des cultures ethniques ou des religions, mais aussi d'une expérience professionnelle dans des domaines aussi divers que l'enfance maltraitée, la magie noire, les prises d'otages, ou le parachutisme. Parmi les réussites passées de l'unité, on peut citer le recours à un agent parlant l'arabe pour nouer des relations de confiance avec la communauté algérienne, aussi bien que la contribution apportée dans une enquête sur le meurtre d'un parachutiste par un policier lui-même formé à cette discipline.

S'il ne fait aucun doute que ces unités spéciales remplissent d'importantes fonctions opérationnelles, elles devraient pour autant être envisagées comme un complément, et en aucun cas un substitut aux efforts à plus large échelle pour établir des liens de confiance réciproque. Leur aide est à l'évidence précieuse pour mener à bien des opérations sensibles, et peut permettre de réduire ou d'éviter le risque d'un recours au profilage ethnique, mais les unités spéciales ne sont pas pour autant conçues et structurées pour apporter une solution à des problèmes de discrimination au quotidien dans les relations entre les forces de l'ordre et les communautés locales.

## Consulter la communauté pour mieux l'impliquer

La démarche de consultation de la collectivité (ou des communautés) consiste à appeler certains groupes ou communautés spécifiques à faire part de leur point de vue et à faire des propositions au sujet de certains aspects du maintien de l'ordre, comme les discriminations ou le profilage ethnique. Elle se différencie en cela de la « police de proximité », qui est un modèle élaboré par les forces de l'ordre elles-mêmes pour guider et orienter, à titre permanent, leurs opérations. La consultation communautaire peut être engagée à long terme et de façon suivie autour d'une question particulière, mais on peut aussi y recourir de façon ponctuelle en réaction à des problèmes qui surviennent.

Le Royaume-Uni a mis en place à grande échelle, autour de la question des contrôles et des fouilles, divers mécanismes de consultation, qui remplissent d'ailleurs une obligation aux yeux de la loi britannique. Les études de cas ci-dessous illustrent quelques-uns de ces mécanismes.

### Les structures de consultation de la police londonienne

La loi britannique impose aux forces de l'ordre, ainsi qu'aux autorités chargées de surveiller le travail de celles-ci, d'encourager la confiance du public dans l'exercice que font leurs services des contrôles et des fouilles en soumettant leurs statistiques à l'examen de la collectivité, et en expliquant, à l'échelon local, leur recours à ces pouvoirs policiers<sup>236</sup>. Dans la plupart des services, ces obligations sont remplies par le biais de comités consultatifs locaux réunissant chaque mois policiers et membres de la collectivité (*community-police consultative groups*, CPCG)

Les 23 arrondissements (*boroughs*) de Londres disposent tous d'un CPCG ouvert au public qui débat de problèmes locaux en matière de maintien de l'ordre. Ainsi, dans l'arrondissement londonien de Lambeth, le comité de surveillance des contrôles et des fouilles, attaché au CPCG du secteur, se réunit une fois par mois ; il est composé de membres de la communauté et de policiers locaux. Le comité se penche sur le nombre de contrôles effectués en vertu de différentes attributions de la police, mais aussi sur l'équité et l'efficacité de ces contrôles. Dans le cas de l'« opération Blunt 2 », une série de contrôles et des fouilles de masse, à l'aide de détecteurs de métaux portatifs, qui ciblait les agressions à l'arme blanche et les délinquants notoires, les membres du groupe ont aidé à évaluer des répercussions de l'opération au niveau local. Ils ont aussi assisté aux briefings des agents, et par la suite accompagné la police dans ses opérations pour observer la façon dont les contrôles étaient menés et prendre le pouls de l'opinion publique à cet égard.

Depuis 2006, le MPS publie sur son site internet des statistiques mensuelles sur les contrôles et les fouilles, ventilées par arrondissement. Chaque arrondissement fournit des données sur le nombre de contrôles et de fouilles effectués en vertu de différents pouvoirs, sur le taux de contrôles donnant lieu à des fouilles en fonction de l'appartenance ethnique, du sexe et de l'âge, et sur le nombre de contrôles aboutissant à une interpellation. Depuis 2008, le MPS inclut également, dans un format similaire, les données par arrondissement des contrôles menés dans le cadre de la section 44 (lutte contre le terrorisme).

## ROYAUME-UNI

### **Le forum des musulmans pour la sécurité (*Muslim Safety Forum*)**

Le forum des musulmans pour la sécurité (*Muslim Safety Forum*, MSF) est une coalition regroupant des organisations musulmanes majeures, formée en 2002 en réponse aux répercussions disproportionnées de la lutte contre le terrorisme sur les communautés musulmanes<sup>237</sup>. Le MSF œuvre, en liaison avec la police londonienne (MPS) et l'association des hauts fonctionnaires de la police (*Association of Chief Police Officers*, ACPO), à bâtir de meilleures relations entre la police et les communautés. Il coopère également avec la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (*Independent Police Complaints Commission*, IPCC) pour faire mieux connaître les procédures de recours. Le MSF a également travaillé en étroite collaboration avec la Division anti-terroriste (*Counter Terrorism Command*) et le MPS pour passer en revue la législation applicable et les procédures en vigueur, et analyser l'impact des pouvoirs de contrôle et de fouille liés à la lutte contre le terrorisme sur les communautés musulmanes, à Londres même et dans les aéroports de la ville. Le MSF s'est aussi associé à une mosquée londonienne pour mettre à l'essai un programme d'introduction à l'Islam pour les policiers fraîchement recrutés, qui sera bientôt mise en œuvre à plus grande échelle. Cette expérience sera également intégrée à un manuel, destiné à la police londonienne, qui compilera les bonnes pratiques en matière de formation des nouvelles recrues.

## ROYAUME-UNI

### **Les comités de surveillance des contrôles et des fouilles – les exemples de la police du West Yorkshire et de la gendarmerie du Suffolk (*Suffolk Constabulary*)**

Les comités de surveillance des contrôles mis en place par la police du West Yorkshire et la gendarmerie du Suffolk (*Suffolk Constabulary*) sont, sur l'ensemble du Royaume-Uni, les seules structures de type consultatif à examiner directement les formulaires de contrôle eux-mêmes.

Les comités de surveillance de la police du West Yorkshire s'intéressent de près, respectivement, aux incidents motivés par la haine, et aux contrôles et fouilles ; ils se réunissent une fois par mois dans chaque district. Chaque comité comprend entre 8 et 20 membres, issus d'autres services public ou des communautés locales. La représentation de la police au sein des comités est quant à elle fluctuante, mais les directives prévoient la présence d'au moins un policier (et qui ait au minimum le rang d'inspecteur).

Chaque session du comité examine au moins dix formulaires de contrôle et formulaires de fouille ; parmi ceux-ci, cinq doivent concerner des contrôles et des fouilles subis par des membres de minorités ethniques, et cinq autres sont pris parmi l'ensemble des formulaires disponibles. Les formulaires sont choisis, au hasard et à l'avance, par des membres du comité (toute information personnelle en a été préalablement retirée). Les agents qui ont effectués les contrôles fournissent également une photocopie de leur carnet ou de tout autre compte-rendu ou procès-verbal qu'ils auraient pu en faire, de façon à étoffer les informations dont dispose le comité sur les circonstances de chaque contrôle. Les membres du comité examinent les données, posent des questions, et jugent si les formulaires ont été correctement remplis, et si les motifs du contrôle sont adéquats. Plusieurs divisions territoriales ont récemment lancé des comités de surveillance pour les jeunes, une façon d'admettre qu'il était difficile d'attirer ceux-ci au sein des comités de surveillance classiques. Cette initiative n'en est qu'à ses balbutiements, mais les premières réunions ont semblé avoir du succès, avec entre 14 et 20 jeunes participants ; ceux-ci ont reçu pour commencer des informations d'ordre général sur les contrôles et les fouilles, avant d'examiner une sélection de formulaires de contrôle et de pouvoir poser leurs questions.

La police du West Yorkshire a récemment mis en place un système électronique d'enregistrement des contrôles et des fouilles, qui leur permet de consigner les contrôles au moyen de téléphones mobiles BlackBerry®. Des données sur les contrôles et les fouilles sont ainsi générées en temps réel, et peuvent être immédiatement comparées aux cartes locales de la délinquance. Ce système vient tout juste d'être déployé, et les comités de surveillance sont encore en train de déterminer quelles sont les informations dont ils auront besoin pour surveiller efficacement les contrôles, et quelle serait la meilleure façon de présenter ces données informatisées. Les comités reçoivent également des informations tirées d'enquêtes locales de satisfaction, qui viennent alimenter leur examen critique. L'une des principales difficultés auxquelles doivent faire face les comités est le manque d'expertise juridique ou de connaissance des pratiques de contrôle et de fouille parmi les civils qui en font partie. C'est pourquoi *Stop Hate UK*, une association à but non lucratif qui soutient les victimes de crimes à caractère haineux, propose désormais aux membres des comités une formation continue qui porte à la fois sur les agressions racistes et sur les contrôles et fouilles.

Une évaluation indépendante a montré que les membres des comités voyaient dans ce système un gage de responsabilité et de transparence, qui rendait les contrôles et les fouilles plus efficaces, et favorisait la confiance du public à l'égard des pratiques de contrôle et de fouilles<sup>238</sup>. Le fait que les agents soient régulièrement tenus de soumettre des informations supplémentaires sur les contrôles qu'ils effectuent implique qu'aussi bien les policiers que leurs supérieurs (qui doivent signer et valider les formulaires) ont conscience que la façon dont ils exercent leur métier est examinée.

Les comités de surveillance sont organisés par la police elle-même, et de ce fait intégrés dans la structure de l'institution, et davantage à même d'influer sur la prise de décision opérationnelle. Il y a des indices tangibles que la police s'est elle-même fermement engagée dans ce système de comités de surveillance, et qu'elle est prête à réagir aux problèmes soulevés. L'évaluation externe a constaté une nette amélioration dans la qualité de la consignation des contrôles, comme dans la supervision de cette consignation.

En 2008, la gendarmerie du Suffolk (*Suffolk Constabulary*) a mis en place un groupe de référence sur les contrôles et les fouilles. Des recherches menées par le Conseil pour l'égalité raciale d'Ipswich et du Suffolk (*Ipswich and Suffolk Council for Racial Equality*, ISCRE) ont montré que dans la région, les noirs étaient contrôlés 9 fois plus fréquemment que les blancs ; cet écart est supérieur à la moyenne nationale, et dans certaines zones rurales du comté on montait à des ratios aussi élevés que 22 contre 1<sup>239</sup>. Cette étude a conduit à la mise en place d'un comité de surveillance des contrôles organisé par le Conseil pour l'égalité (*Equality Council*), qui se réunit indépendamment de la police. Le groupe tient session tous les mois en soirée, dans différentes localités du comté. Le groupe y examine la performance de la police à l'échelle du district, s'intéressant à l'ensemble des contrôles et des fouilles touchant des individus issus des minorités ethniques. Les formulaires sont passés en revue par le Conseil pour l'égalité en amont de chaque réunion mensuelle, et un certain nombre d'entre eux soumis aux policiers pour discussion lors de la réunion. La police fournit au groupe des informations sur ces contrôles, qui font l'objet d'un débat. Le comité débat aussi autour de plaintes sur les contrôles et les fouilles transmises par des tiers, assure le suivi des répercussions du recours aux contrôles sur la communauté, et propose sa contribution à la politique, aux procédures et à la formation des forces de l'ordre en matière de contrôles et de fouilles.

Le comité de surveillance du Suffolk jouit d'une large et diverse participation des communautés, encouragée par le caractère indépendant du Conseil pour l'égalité. Les réunions sont ambitieuses et exigeantes, et, parce que certains membres des communautés ont une bonne connaissance du droit et du contexte qui entoure les contrôles et les fouilles, représentent une véritable occasion de mettre la police devant ses responsabilités. Lorsque les agents ont bien rempli les formulaires, ils reçoivent des commentaires positifs. Lorsqu'au contraire les formulaires sont bâclés, et que les motifs des contrôles sont discutables, les suites pour les agents peuvent aller de simples conseils à des mesures de sanction de la part des supérieurs. Certains agents et sous-officiers ont été encouragés à assister aux réunions afin de mieux prendre conscience des conséquences de leurs actions. Le comité teste à présent des façons d'inclure des données quantitatives dans leur méthode d'examen, et de s'assurer que les débats du comité soient bien pris en compte dans les décisions opérationnelles de la police.

En Irlande, l'Office culturel inter-racial (*Inter-Racial Cultural Office*) tient tous les ans une réunion de consultation avec les communautés ethniques minoritaires pour débattre des bonnes pratiques, des besoins et des inquiétudes des minorités, du travail des agents de liaison ethnique (ELO), entre autres sujets. En 2008, l'unité de recherche de l'Office culturel inter-racial a fait distribuer des questionnaires pour apprécier les opinions des minorités sur la police. Irlande dispose également de forums consultatifs locaux, et les surintendants de police (ce qui correspond plus ou moins au grade français de commissaire) sont tenus de rencontrer les groupes minoritaires de leur district chaque trimestre pour discuter de leurs besoins et problèmes, et écouter ce qu'ils ont à dire des actions des policiers sur le terrain. Ces rencontres sont d'un niveau variable, tant pour ce qui est de la qualité que du nombre de personnes qui y assistent. La plus intéressante est le Forum divisionnaire de Dublin North Central.

## IRLANDE

### **Le Forum divisionnaire de Dublin North Central avec les « nouvelles communautés »<sup>240</sup>**

Dix-huit pour cent de la population du district de Dublin North Central appartient à l'une ou l'autre minorité ethnique, et cela comprend de nombreux immigrants récents. Le Forum divisionnaire de Dublin North Central (*Dublin North Central Divisional Forum*) noue des relations avec les nouvelles communautés et les minorités ethniques, et engage une collaboration étroite avec les représentants communautaires pour définir les questions à l'ordre du jour comme les procédures à suivre.

Le poste de la Garda de Store Street, qui organise les réunions, fait d'importants efforts pour transmettre l'information à différents segments des nouvelles communautés, et nouer le dialogue avec eux. Il prend également contact avec des organisations non-gouvernementales et des représentants communautaires, et diffuse des informations publiques au sujet des réunions. Les Gardai de proximité sont priés de convier aux réunions des habitants de leur propre zone de patrouille locale. Suivant l'exemple donné par le surintendant en chef (commissaire principal) du district, les Gardai, et plus particulièrement les Gardai de proximité, prennent ces réunions au sérieux et sont très nombreux à y participer.

Les débats du forum couvrent des problèmes aussi nombreux et variés que la délinquance, l'environnement, le logement, la circulation routière, etc. Les Gardai informent aussi les membres des communautés de leurs actions en lien avec la diversité, comme le suivi des plaintes portant sur des crimes à caractère raciste, et des réponses qu'ils tentent d'apporter à des problèmes soulevés par la collectivité. Les membres des communautés font également part de leurs commentaires sur l'action des Gardai.

En matière de recours à la consultation communautaire, on peut trouver des exemples de bonnes pratiques même au cœur de situations extrêmement délicates liées à la lutte contre le terrorisme. En Écosse, la police de Strathclyde dispose d'une structure permanente de « conseillers communautaires », auxquels ils ont fait appel lorsque des terroristes ont fait exploser une bombe à l'aéroport de Glasgow en juin 2007.

## ROYAUME-UNI

### **Consulter les communautés dans la lutte contre le terrorisme – l'exemple de la police de Strathclyde<sup>241</sup>**

La police de Strathclyde dispose de 38 conseillers indépendants et/ou « communautaires », qui reflètent une grande diversité d'origines religieuses, culturelles et ethniques ou de modes de vie, et qui fournissent des conseils stratégiques ou tactiques sur les questions touchant aux communautés. Ils font également part de leurs commentaires sur les politiques adoptées par le service, et sont d'une grande aide lorsque leurs connaissances spécialisées sont requises dans la conduite des opérations. Ils sont triés sur le volet avec la même rigueur que les agents.

Tout de suite après l'attentat de 2007 à l'aéroport de Glasgow, la police de Strathclyde a rassemblé au quartier général les conseillers communautaires pour y suivre le déroulement des événements et recevoir à intervalles réguliers des feuilles de route opérationnelles. Durant les quatre jours qui ont suivi l'attentat, le groupe s'est réuni et a passé au crible l'ensemble des communiqués de presse et des déclarations émises par le chef de police. Les conseillers ont pu ainsi se faire le relai des inquiétudes communautaires et veiller à leur prise en compte dans le processus ; ils ont également donné leur avis sur les approches adaptées.

La préoccupation la plus immédiate était de rassurer le public. Pour les communautés musulmanes, être « rassurées » impliquait de se sentir en sécurité à la fois au regard des menaces terroristes, et des éventuelles agressions racistes. Les conseillers communautaires ont incité la police à effectuer de façon très visible des patrouilles dans les quartiers où résident les minorités ethniques et autour des lieux de prière. Les conseillers se sont joints à certaines de ces patrouilles, facilitant ainsi l'échange d'informations entre les communautés et la police.

Ils ont également pris part aux décisions opérationnelles. Dans les jours qui ont suivi l'attentat, l'information a émergé qu'un véhicule appartenant à l'un des suspects était garé en ville, à l'extérieur de la mosquée de Forth Street. Les conseillers ont travaillé avec la police et le comité gestionnaire de la mosquée pour négocier les conditions d'accès. Les policiers ont attendu la fin des prières pour conduire l'enquête médico-légale, en s'efforçant de « limiter » les perturbations induites. La police a bien pris garde, dans ses déclarations de presse, de souligner qu'il n'y avait pas de lien entre la mosquée et le véhicule.

La consultation communautaire présente des difficultés toutes particulières dans le domaine des contrôles par les services de l'immigration ou des contrôles aux frontières – là où il n'y a pas de « communauté » à proprement parler. La consultation n'en reste pas moins possible, et des exemples en sont donnés par les trois études de cas qui vont suivre.

L'agence de gestion des frontières du Royaume-Uni (l'*United Kingdom Borders Agency*, ou UKBA) organise régulièrement des consultations ou des « réunions d'intervenants » avec des organisations communautaires locales, des ONG, des juristes, et différents groupes d'intérêt. Des réunions tenues à Belfast avaient ainsi mis en relief des difficultés pour accéder aux services de l'immigration, puisqu'en l'absence de bureau de l'UKBA en Irlande du Nord, les immigrants devaient se déplacer jusqu'à Liverpool. En 2010, en réponse aux problèmes soulevés, l'UKBA a donc ouvert un bureau local à Belfast, qui offrira toute une gamme de services intégrés.

## ROYAUME-UNI

### **Un Conseil national de responsabilisation pour encadrer l'annexe 7 de la loi sur le terrorisme**

L'annexe 7 de la loi de 2000 sur le terrorisme accorde aux agents de police le pouvoir d'interpeler, de contrôler, d'interroger, de fouiller et de détenir toute personne, y compris en l'absence de soupçons raisonnables, lorsque cette personne transite par un port, un aéroport ou un point d'entrée dans le pays. En 2010, les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme ont mis en place un Conseil national de responsabilisation pour encadrer l'annexe 7, formé de représentants des organes statutaires et de la société civile. Le Conseil est censé agir d'une façon « amicalement critique » pour examiner les pratiques, les contester si besoin, et offrir avis et recommandations concernant des questions d'égalité, de diversité et de droits de l'homme. Le Conseil a examiné un certain nombre de plaintes concernant des contrôles effectués en vertu de l'annexe 7, et s'est penchée sur la répartition ethnique des personnes contrôlées, et sur les suites données à la fois aux contrôles et aux recours contre ces contrôles.

Les ONG et les organisations communautaires se sont inquiétées de la représentativité du Conseil national de responsabilisation pour l'annexe 7, et du manque de transparence de ses réunions ou des résultats de son travail. À l'heure actuelle, les données des contrôles effectués au titre de l'annexe 7 ne sont toujours pas mises sur le même plan que les autres données de contrôles pour être soumises à un examen et un suivi au niveau local<sup>242</sup>.



## ROYAUME-UNI

### **Le groupe consultatif indépendant de l'aéroport de Manchester<sup>243</sup>**

La division aéroportuaire de la police du Grand Manchester (*Greater Manchester Police Airport Division*) a établi au sein de l'aéroport un groupe consultatif indépendant (*Independent Advisory Group*, IAG). Celui-ci se compose de 8 à 10 représentants de l'économie aéroportuaire ou des activités connexes (représentants des compagnies aériennes, personnels au sol, représentants syndicaux, membres de l'aumônerie), ce qui en fait un groupe divers en termes de sexe, d'âge, d'origine ethnique et d'orientation sexuelle.

Le groupe se réunit chaque trimestre pour débattre de tous les aspects du maintien de l'ordre à l'aéroport. Ils ont ainsi été consultés sur le recours aux pouvoirs de contrôle et de fouille au titre de l'anti-terrorisme au sein de l'aéroport, et ont contribué à la conception d'une brochure sur ces pouvoirs qui est remise aux personnes contrôlées.

Dans la mesure où les membres du groupe sont des professionnels qui travaillent au sein de l'aéroport, ils se montrent moins critiques que d'autres groupes de consultation communautaire en Grande-Bretagne, et tendent à appuyer le renforcement de la sécurité à l'aéroport. La consultation semble malgré tout avoir porté fruit.

## ROYAUME-UNI

### **La réponse de la police aéroportuaire de Manchester à un incident critique<sup>244</sup>**

Lorsque le besoin se fait sentir, la division aéroportuaire de la police du Grand Manchester n'hésite pas non plus à se rapprocher des communautés locales. Ainsi, un groupe de femmes avec enfants, d'origine syrienne, avaient été détenues à l'aéroport suite à la découverte de traces d'explosifs sur leurs bagages ; on les a ensuite laissé partir lorsque l'on a appris que certains parfums moyen-orientaux contiennent des composés chimiques similaires à ceux de certains explosifs. Les membres de leur famille résidant dans le Grand Manchester n'en ont pas moins pensé qu'elles avaient été détenues à cause de leur origine ethnique et nationale. Le Conseiller communautaire pour les relations raciales (*Community Race Relations Advisor*) a servi d'agent de liaison avec la division aéroportuaire, qui a invité la famille et des représentants de la mosquée locale à venir inspecter la sécurité de l'aéroport. Des agents de la division aéroportuaire sont également venus faire une présentation à la mosquée, et répondre aux questions. De part et d'autres, les réactions et les commentaires ont été positifs, et la police y a gagné un éclairage approfondi sur les préoccupations de certains groupes d'usagers de l'aéroport.

## Travailler auprès des groupes difficiles à « atteindre » et à « entendre »

Les termes « difficiles à atteindre » (ou à toucher) et « difficiles à entendre » ne renvoient pas, bien sûr, à la description technique de communautés spécifiques, mais reflètent un fait simple : il y aura toujours des groupes avec lesquels les forces de l'ordre auront du mal à entrer en dialogue. Le plus large de ces groupes est celui des « jeunes » ; mais il y en a d'autres, comme les « gens du voyage » et les immigrants « clandestins ».

Dans le sillage des attentats terroristes de Madrid et de Londres, certains segments des communautés musulmanes, en particulier les plus conservateurs, ont soudain été vus comme un groupe « difficiles à atteindre » ou « difficiles d'accès », mais qu'il fallait néanmoins toucher en priorité. Les tentatives de jeter des ponts en direction des musulmans se heurtent au fait qu'il existe en réalité de nombreuses communautés musulmanes, avec toute une variété d'origines nationales, d'appartenances ethniques, de croyances et de pratiques religieuses. La tâche se complique encore du fait qu'il n'y a en Europe qu'un petit nombre d'agents musulmans au sein des forces de l'ordre, et que peu d'agents non-musulmans sont familiarisés avec l'Islam.

### SUÈDE

#### **Des initiatives spéciales pour travailler auprès des groupes difficiles à toucher**

En 2005, les services de police du Comté de Stockholm ont lancé une nouvelle stratégie, ouvrant 15 nouveaux postes de police locaux et déployant des « postes mobiles » le week-end dans les zones de la capitale marquées par une forte criminalité. En 2010, le nombre de postes de police locaux était monté à 27. Ces postes permettent de rapprocher la police des populations et des communautés, et de renforcer la coopération avec les organismes de services sociaux.

La nouvelle stratégie comprend également de multiples initiatives : des conseils de jeunes, un système de volontariat, un centre de soutien pour les jeunes victimes et les jeunes délinquants, un conseil coopératif des commandants de district, un cadre collaboratif pour les relations entre la police et les écoles locales, et enfin « Nova », une initiative pour engager le dialogue avec 600 jeunes qui ont été mêlés à des actes de violence ou à la criminalité organisée. Nous nous pencherons ci-dessous plus en détail sur deux de ces initiatives : les conseils de jeunes et les volontaires.

Les responsables de la police déclarent qu'en plus d'améliorer les relations entre la police et les jeunes, ces initiatives ont également permis, de façon plus générale, une prise de conscience accrue du problème du profilage ethnique. Le fait d'être impliqués d'une façon plus positive auprès des gens, dans leurs propres quartiers, a également donné aux simples agents comme aux commandants de district un meilleur éclairage sur les conditions de vie des habitants, et la façon dont ils perçoivent la police.

### **Les conseils de jeunes**

Le « conseil des jeunes » de la police du Comté de Stockholm a tenu sa première réunion en septembre 2005, peu de temps après les émeutes en banlieue parisienne et les affrontements violents qui ont éclaté entre des jeunes et la police à Ronna, près de Stockholm. Cette première rencontre a été houleuse, plusieurs jeunes déclarant carrément être animés d'une « haine envers la police ». Depuis lors, 32 jeunes, la plupart issus des minorités ethniques, ont rejoint le conseil au niveau du comté. Lors des réunions du conseil, la police débat de son rôle avec des représentants des jeunes, et les jeunes peuvent soulever des problèmes ayant trait à l'attitude et au comportement des policiers à leur égard. En 2007, huit conseils locaux supplémentaires ont été ajoutés au dispositif ; chacun de ces conseils est présidé par le commandant du district, une façon de démontrer que la police prend au sérieux le travail de rapprochement avec les jeunes. Les services de police de Stockholm expliquent que les membres des conseils se font ensuite ambassadeurs auprès des autres jeunes, et que cela renforce la confiance mutuelle et la compréhension entre les jeunes et la police.

### **Les volontaires**

Inspirée en partie par le modèle britannique des « *Community Support Officers* » (« agents de soutien des communautés »), la police de Stockholm a commencé en 2004 à recruter des volontaires. Plusieurs centaines de volontaires, âgés de 18 à 84 ans, ont depuis été formés. Bien qu'aux termes de la loi suédoise ces volontaires ont moins d'attributions que leurs homologues du Royaume-Uni, ils reçoivent une formation obligatoire et sont devenus une composante essentielle du travail de la police au niveau des quartiers. De fait, en 2008, le projet de volontariat est officiellement devenu partie intégrante de l'autorité de police de Stockholm, et à l'heure actuelle près de 30 postes de police locaux travaillent avec des volontaires. Leurs missions sont décidées localement, avec comme objectif principal de tisser des liens de confiance entre la police et les habitants du quartier. Le chef de la police de Stockholm a ainsi déclaré : « Le programme de volontariat est incroyablement important à nos yeux. Il nous donne la possibilité de toucher des groupes de gens avec qui nous n'aurions autrement aucun contact ».

## ROYAUME-UNI

### L'opération Reclaim de la police de Strathclyde

L'opération *Reclaim* (« reprendre possession ») a commencé en 2004, en réaction à une série d'agressions racistes contre des demandeurs d'asile dans les quartiers nord de Glasgow. De jeunes demandeurs d'asile avaient alors déclaré qu'ils avaient peur, là où ils vivaient, de fréquenter les lieux publics, et les demandeurs d'asile étaient rétifs à faire appel aux services de la police.

L'opération *Reclaim* offre toute une gamme d'activités sportives ou de loisirs, en soirée, ouvertes à tous les jeunes. La présence visible de la police garantit que les jeunes se sentent en sécurité pour faire du sport, de la remise en forme, de la danse, ou encore suivre des cours de théâtre. Les jeunes bénéficient d'un entraînement professionnel, sont conseillés, participent à des représentations théâtrales ou à un tournoi de football, et ont reçu la visite de pop stars.

L'opération *Reclaim* a pris depuis des proportions considérables, et fonctionne maintenant dans 5 secteurs du nord de Glasgow, avec 1800 participants. Destinée à l'origine aux demandeurs d'asile, elle attire des jeunes gens de tous les horizons, et elle a contribué à briser la glace ou à abattre des barrières entre des jeunes de différentes origines, ou venus de zones qui ont connu des conflits territoriaux.

Les agents qui prennent part au projet sont les mêmes policiers de proximité qui effectuent le travail de maintien de l'ordre, au quotidien, dans les mêmes quartiers ; le programme les a aidés à toucher les jeunes, et a encouragé le signalement des infractions ou d'autres façons pour les jeunes de s'impliquer. Le projet a permis de réduire la violence des jeunes et les incivilités de 42% en moyenne sur l'ensemble des cinq secteurs. Il a été récompensé par de nombreux prix, et s'est assuré un budget suffisant pour se poursuivre et s'étendre<sup>245</sup>.

## ROYAUME-UNI

### *Fair Cop* – Nouer le dialogue avec les jeunes via les médias sociaux

*Fair Cop* est un site internet indépendant et interactif qui met à profit les outils des médias sociaux pour impliquer les jeunes et les communautés dans des débats sur le maintien de l'ordre et la justice. *Fair Cop* est porté par *Public Achievement*, une association de Belfast qui utilise des solutions de médias sociaux,

comme la réalisation de vidéos, les campagnes sur internet, ou des outils de réseaux sociaux comme Twitter et Facebook pour encourager l'engagement des jeunes dans la vie publique. Le site *Fair Cop* a été conçu en s'inspirant des conclusions du rapport « Beyond the Margins—Building Trust in Policing with Young People » (« Par-delà la marginalité – Bâtir la confiance dans le travail de police avec les jeunes »), qui fait partie d'une vaste enquête du Conseil supérieur de la police d'Irlande du Nord sur les jeunes et le maintien de l'ordre. Le rapport admettait en effet que les jeunes sont souvent hostiles à la police, et que les méthodes habituelles de celle-ci pour « toucher » les communautés ne marchent guère auprès d'eux. Le site internet propose un forum interactif en utilisant les formes de médias les plus susceptibles d'intéresser les jeunes. Le site diffuse des actualités, des articles, des films et des réflexions sur les questions de police et de justice, et permet aux lecteurs de publier leurs propres commentaires, « tweets », articles, films, ou réflexions en réponse. Le site diffuse aussi en direct divers événements ayant trait au maintien de l'ordre, ouvrant l'accès à des réunions ou des conférences à des jeunes qui souvent n'y assisteraient pas d'eux-mêmes<sup>246</sup>.

## IRLANDE

### **Améliorer les relations de la police avec les *Travellers***<sup>247</sup>

À Finglas, comme dans de nombreuses régions d'Irlande, l'hostilité marquait les relations entre les *Travellers* (gens du voyage) et les forces de l'ordre. Les *Travellers* se disaient harcelés, maltraités par la police. En 2006, les Gardai ont effectué une descente en force sur un site de *Travellers* pour faire exécuter des ordonnances judiciaires restées jusque là en souffrance, et qui visaient un certain nombre de personnes présentes sur le site. Les agents qui menaient ce raid étaient très nombreux, et les *Travellers* ont jugé que le nombre de Gardai impliqués était disproportionné à l'opération, et stigmatisait les habitants du site ; de plus, certains *Travellers* ont signalé une attitude discourtoise, désobligeante et violente de la part de quelques-uns des Gardai. En réponse à une plainte, un inspecteur de la Garda a organisé une réunion entre des représentants des *Travellers* du site en question, des agents de la division chargée de l'exécution des ordonnances, et des Gardai de proximité. Tous se sont mis d'accord pour rechercher désormais une approche plus coopérative. Les Gardai ont donc mis en place une sorte de « centre dispensaire » où les *Travellers* pouvaient se rendre pour vérifier s'il y avait des ordonnances non exécutées à leur rencontre. Cela a très bien fonctionné pendant quelques temps, puis les ordonnances se sont à nouveau accumulées. Ce problème, auquel s'ajoutait un changement dans la réglementation rendant obligatoire une pièce d'identité avec photo, a de nouveau créé

le besoin d'un « centre dispensaire », qui a été a nouveau mis en place, puis abandonné une fois que les besoins immédiats avaient été satisfaits.

Des réunions de consultation trimestrielles entre *Travellers* et Gardai ont également été mises en place à Finglas, offrant aux *Travellers* l'occasion d'identifier leurs propres besoins et priorités en matière de maintien de l'ordre. Ces réunions ont renforcé la confiance et la compréhension mutuelles, et encouragé à tisser des relations, à résoudre de façon conjointe les problèmes, et, pour la Garda, à rendre des comptes à la communauté.

En outre, les Gardai de proximité ont intégré la communication et le contact avec les *Travellers* à leurs rondes quotidiennes. Aux dires des habitants, il s'agit là d'un changement majeur : auparavant, les policiers ne venaient qu'en réponse à un problème, et leur présence était perçue comme hostile, un signe de troubles. À présent, les Gardai rencontrent régulièrement la communauté *Traveller*, et un éducateur *Traveller* travaillant auprès des jeunes a convié les Gardai à donner des conférences à un groupe de jeunes *Travellers* et à les accompagner à l'école de police à l'occasion d'une journée portes ouvertes.

Autre évolution positive signalée à la fois par les *Travellers* et les Gardai : de nombreux *Travellers* n'hésitent plus désormais à s'adresser directement au poste de la Garda s'ils ont besoin d'un service.

Une étude britannique de 2006, portant sur les tentatives de tisser des liens, dans le cadre du maintien de l'ordre avec les communautés musulmanes, a mis en relief le fait que ces efforts doivent être ancrés localement, être menés d'une façon transparente, et se nourrir d'une véritable compréhension de la foi religieuse. Si possible, les initiatives de rapprochement doivent veiller à l'inclusion de différentes voix au sein des communautés, et éviter d'utiliser des étiquettes opposant explicitement ou implicitement les « bons » aux « mauvais » musulmans, ce qui peut créer ou aggraver des divisions dans la communauté musulmane.

Certains experts avancent que la stratégie qui vise à encourager les voix musulmanes modérées a créer un rempart contre des formes plus radicales de l'Islam échoue à saisir la nature des différents courants de la religion musulmane, et qu'elle est de ce fait au moins aussi susceptible de créer des divisions et des problèmes que de promouvoir des solutions. Cette critique relève notamment que les voix islamiques modérées n'ont guère de relations avec les communautés et les individus attirés par des formes plus radicales de l'Islam, que les groupes salafistes eux-mêmes ne sont pas monolithiques, et que nombre de musulmans conservateurs peuvent avoir des mots très durs sur le *jihād* violent.

### L'unité de contact avec les musulmans de la police londonienne

Mise en place en juin 2002, l'unité de contact avec les musulmans (*Muslim Contact Unit*, MCU)<sup>248</sup> travaille avec les communautés musulmanes de Londres, qu'elle regarde comme des partenaires dans la lutte contre la menace terroriste d'al-Qaeda. La MCU coopère avec différents groupes de musulmans londoniens, y compris des groupes salafistes et islamistes qui, selon elle, sont ceux qui ont le plus de connaissances et de crédibilité pour contrer al-Qaeda. Robert Lambert, l'un des fondateurs de la MCU, avance que « les jeunes recrues d'al-Qaeda pourraient aisément être réhabilitées et revenir à des politiques non-violentes si des personnalités crédibles au sein de leurs communautés étaient encouragées à conduire des négociations en ce sens, ou si on leur facilitait la tâche. De telles négociations forment la pierre angulaire des interventions de la police et de la communauté musulmane à Londres »<sup>249</sup>.

La MCU s'inspire des enseignements tirés de la lutte contre l'IRA provisoire en Irlande du Nord. L'une de ces leçons cruciales est que des mesures anti-terroristes qui perçoivent une communauté entière comme suspecte, et la traitent en conséquence, en viennent au bout du compte à renforcer les sympathies pour le terrorisme, et à fournir à celui-ci de nouvelles recrues. Les fondateurs de la MCU avancent qu'il est vital de distinguer les individus terroristes des communautés parmi lesquels ils cherchent des soutiens. L'unité s'attache donc à rassurer les communautés musulmanes et à réaffirmer devant elles qu'elles ne sont pas suspectes simplement parce que les terroristes d'al-Qaeda prétendent agir au nom de l'Islam.

Le projet a reçu des évaluations positives, mais il a aussi essayé des critiques lui reprochant d'« apaiser les extrémistes ». L'approche de la MCU bouscule et conteste en effet l'opinion majoritaire selon laquelle les groupes musulmans conservateurs comme les salafistes sont extrémistes, et font donc partie du problème et non de la solution. Le MCU, pour sa part, traite les groupes salafistes et islamistes comme des partenaires valides, dont il est nécessaire de gagner la confiance pour contrer la menace terroriste.

### Principes généraux des bonnes pratiques pour engager le dialogue avec les communautés :

- ▶ La nature et l'objectif de l'implication des communautés doivent être clairement définis. On doit s'assurer que tous les participants comprennent ce que l'on entend par « implication de la communauté », et quels sont les résultats attendus de cette implication. Il faut aussi être clair au sujet des personnes que l'on souhaite voir impliquées, et des raisons de ce choix.

- ▶ Les méthodes de participation et d'implication doivent être adaptées à l'objectif visé. Il est recommandé de combiner différents mécanismes ou approches afin d'obtenir un tableau plus large des problèmes à traiter, et d'amener à s'exprimer et à prendre part à la prise de décision un plus grand nombre de voix différentes.
- ▶ Veiller à impliquer un ensemble de personnes qui soit largement représentatif, au niveau local, des individus, des groupes, des entreprises ou organismes que l'on pense devoir être concernés par le processus.
- ▶ Prendre des mesures pour garantir que toutes les composantes de la communauté soient représentées, y compris les groupes marginalisés, les personnes vulnérables, ou tout autre groupe qui peut être difficile à atteindre ou à entendre. Cela implique d'être attentif aux divisions qui peuvent exister au sein des communautés, et d'utiliser des outils adaptés à chaque groupe.
- ▶ Définir pour les mécanismes d'implication des structures de responsabilité claires, y compris en termes de mandats et de protocoles. Il est en effet important que les membres des communautés comprennent de quelle façon leur contribution sera utilisée.
- ▶ Aider les communautés à renforcer leur propre capacité à demander des comptes à la police, en développant les compétences et l'expertise nécessaires pour cela.
- ▶ La police de proximité fonctionne sur une base géographique, ou de quartier, plutôt que sur une base ethnique. Les forces de l'ordre doivent s'attacher à rencontrer l'ensemble des associations locales, plutôt que d'isoler les institutions religieuses ou les organisations qui représentent certains groupes minoritaires spécifiques, ce qui risquerait de les stigmatiser.
- ▶ Les échanges doivent se poursuivre à long terme, et survivre au renouvellement des personnels de police ou à l'évolution des groupes au sein de la collectivité.
- ▶ La communauté doit être traitée comme un partenaire et écoutée, y compris sur les questions sensibles de profilage ethnique et de discriminations, et l'on doit lui répondre par des mesures concrètes. Une approche de partenariat doit être mise en œuvre à chaque étape du processus, y compris dans sa planification et dans la définition des problèmes à l'ordre du jour.
- ▶ Les agents doivent faire très attention aux événements qui peuvent prêter à controverse, et prendre des mesures pour gérer ou réduire leurs répercussions négatives sur les relations communautaires.
- ▶ Les réunions et les matériaux écrits doivent être traduits dans les langues appropriées.



- ▶ Les hauts fonctionnaires de police et les officiers supérieurs doivent appuyer les initiatives de consultation, et souligner combien il est essentiel de nouer des relations avec les minorités ethniques et les communautés immigrantes. Il devraient prouver cet engagement de leur part en assistant régulièrement aux réunions.
- ▶ Il se peut que les membres des communautés aient besoin de formation et de soutien avant d'être à même de mettre la police devant ses responsabilités en matière de profilage ethnique. Des directives et des règles précises sur la façon de tenir une réunion, de la présider, ou d'en consigner le compte-rendu, permettront également d'améliorer la qualité du travail des groupes communautaires, et de renforcer leur sens des responsabilités.
- ▶ Des solutions inventives, qui sortent des canaux ordinaires, peuvent se révéler nécessaires pour travailler avec les groupes « difficiles à atteindre » ou « difficiles à entendre ».
- ▶ Des ressources suffisantes doivent être allouées au travail de rapprochement avec les communautés et à l'implication de celles-ci dans le maintien de l'ordre.



# Annexe A: Formes d'arret



## **Encounter / Stop and Search**

The power to Encounter / Stop and Search is critical to the role of the police. When used fairly it is the key to the development of good relations between police and communities. Use the power wisely and appropriately.

[www.suffolk.police.uk](http://www.suffolk.police.uk)

### Reasons for Search/Arrest code

Stolen property (s1 PACE)	<b>A</b>
Drugs (s23 Misuse of Drugs Act)	<b>B</b>
Firearms (s47 Firearms Act)	<b>C</b>
Offensive weapons (s1 PACE)	<b>D</b>
Going equipped (s1 PACE)	<b>E</b>
Other power (see Annex A of Code A PACE)	<b>F</b>
Terrorism s.47A(2) (vehicle/occupants)	<b>G</b>
Terrorism s.47A(3) (pedestrians)	<b>H</b>
Anticipated violence (s60 CJPO Act)	<b>J</b>
Articles to cause criminal damage (s1 PACE)	<b>K</b>
Arrested other offence	<b>L</b>
Terrorism s.43	<b>M</b>

### Outcome code

No further action	<b>1</b>
Advised	<b>2</b>
Verbal warning	<b>3</b>
Arrested	<b>4</b>
Cannabis warning	<b>5</b>
Penalty Notice issued	<b>6</b>
Other	<b>7</b>

**SUFFOLK CONSTABULARY**

Copy for police (white)  
Copy for person stopped (yellow)

**Person only search / Vehicle search / Encounter**  
(delete as appropriate)

First Name(s)\* .....

Family Name\* .....

\*(if name not given, use space to give a description)

Gender M  F  DoB 

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

 A/Age .....

IC Code  SDE Code

Address .....

Post Code

Vehicle Type ..... VRM .....

Object of Search and Grounds .....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Encounter/Search**                      Encounter/Search (if different location)  
Date 

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

Time H 

H	H	M	M
---	---	---	---

H	H	M	M
---	---	---	---

Loc'n .....

SNT Code

Search Code  Outcome Code  Arrest Code

Damage caused\*  Injury caused\*

\*Details .....

**Stopping / Searching Officer** .....

Epaulette No.  Other officers  Team/Unit .....

Tick to request a Youth Nuisance or ASB letter

Please detail circumstances below / Additional Information

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Thinking about the experience of being searched by your local police on this occasion. Which of the following statements do you agree with?

**Q1.** I understand the reason I was searched?

Yes  No

**Q2.** During the search I was treated professionally, respectfully and with dignity

Yes  No

Signature

If applicable, date Supervisor's letter sent

Supervisor's Signature .....

Epaulette No.

Stops Database Ref. No.

**SUFFOLK CONSTABULARY**

Copy for police (white)  
Copy for person stopped (yellow)

**Person only search / Vehicle search / Encounter**  
(delete as appropriate)

First Name(s)\* .....

Family Name\* .....

\*(if name not given, use space to give a description)

Gender M  F  DoB 

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

 A/Age .....

IC Code  SDE Code

Address .....

Post Code

Vehicle Type ..... VRM .....

Object of Search and Grounds .....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Encounter/Search**

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

**Encounter/Search (if different location)**

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

**Date**

D	D	M	M	Y	Y	Y	Y
---	---	---	---	---	---	---	---

**Time H**

H	H	M	M
---	---	---	---

H	H	M	M
---	---	---	---

Loc'n .....

SNT Code

Search Code  Outcome Code  Arrest Code

Damage caused\*  Injury caused\*

\*Details .....

**Stopping / Searching Officer** .....

**Epaulette No.**  Other officers  Station/Team .....



### **Police powers to stop and search**

- ▶ The law gives Police Officers powers to search you, anything you are carrying and any vehicle you are in.
- ▶ Police must use their powers of stop and search fairly and without unlawful discrimination. They will try to be considerate and courteous but they also need to be aware of their personal safety and the safety of the public.
- ▶ In some circumstances, Police Officers can use reasonable force to detain and search you.

### **What must a Police Officer tell you?**

Before making a search, the Police Officer must take reasonable steps to tell you:

- ▶ that you are detained for the purpose of a search;
- ▶ their name (except for Anti-Terrorism searches or otherwise where the officer reasonably believes that giving their name might put them in danger, in which case their warrant number or other identification number shall be given) and the police station they are from;
- ▶ what they are searching for in general terms (the items they are looking for);
- ▶ what reason they have for searching you (excluding Terrorism powers and powers under Section 60 Criminal Justice and Public Order Act (CJPOA));
- ▶ what legal power or authority they have for searching you;
- ▶ that you are entitled to a full copy of this record now or at any time within the next 3 months.

If not in uniform they must show you their warrant card.

### **How far can a Police Officer search?**

- ▶ If the search takes place in public, the Police Officer can usually only ask you to remove your outer coat, jacket and gloves – except for Terrorism and Sec 60 CJPOA searches.
- ▶ Out of public view you may be asked to remove your headgear, footwear or any item concealing identity.
- ▶ If the Police Officer needs to perform a more thorough search, it must be done out of public view by a Police Officer who is the same sex as you and out of view of any person of the opposite sex to you.

### **Searching of Unattended Vehicle**

Application for compensation for any damage caused by the search may be made to the police station shown on the form or to:

**The Chief Constable, Suffolk Constabulary, Force Headquarters,  
Martlesham Heath, Ipswich, Suffolk IP5 3QS**

### **Recording of an Encounter**

When an officer requests a person in a public place to account for themselves, i.e. their actions, behaviour, presence in an area or possession of anything, a record of the encounter must be completed at the time and a receipt given to the person who has been questioned (unless it is wholly impractical to do so).

### **Complaints Procedure:**

If you believe that you have been treated unfairly or unlawfully during a stop and / or search, you may make a complaint about any specific officer(s). To make a complaint:

- ▶ Go in person to any police station.
- ▶ Telephone, email or write to the Superintendent in charge of the police area where you were stopped and / or searched. For the relevant contact details telephone **01473 613500**
- ▶ Contact the Independent Police Complaints Commission (**[www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk)**).
- ▶ Give consent for another person to complain on your behalf.

### **Community Reporting Centres**

It is now possible to make a complaint using a Community Reporting Centre which is independent from the Police Service. These are currently situated at any Citizens Advice Bureau in Suffolk or at the Ipswich and Suffolk Council for Racial Equality situated at **46a St Mathews St, Ipswich, Suffolk, IP1 3EP** (telephone **01473 408111**).

For further information about stop and search and your rights please visit the Suffolk Constabulary website (**[www.suffok.police.uk](http://www.suffok.police.uk)**), which includes information about stop and search in other languages. The Suffolk Constabulary is committed to increasing community confidence in its use of stop and search.

<b>Reasons for Search/Arrest Code</b>	
Stolen property	A
Drugs	B
Firearms	C
Offensive weapons	D
Going equipped	E
Other power	F
Terrorism s.47A(2)	G
Terrorism s.47A(3)	H
Anticipated violence s.60	J
Articles to cause criminal damage	K
Arrested other offence	L
Terrorism s.43	M

<b>Outcome Codes</b>	
No further action	1
Advised	2
Verbal warning	3
Arrested	4
Cannabis warning	5
Penalty Notice issued	6
Other	7



**“We ask people about their ethnicity so that the fair treatment of different ethnic groups can be monitored (internally and independently) to improve the service we provide. Please look at this chart and tell me how you describe your ethnic identity.”**

<b>Self Defined Ethnicity Code</b>		←
<b>Asian or British Asian (A)</b>		
Indian	<b>A1</b>	
Pakistani	<b>A2</b>	
Bangladeshi	<b>A3</b>	
Any other Asian background	<b>A9</b>	
<b>Black or Black British (B)</b>		
Caribbean	<b>B1</b>	
African	<b>B2</b>	
Any other Black background	<b>B9</b>	
<b>Chinese or Other Ethnic Group (O)</b>		
Chinese	<b>O1</b>	
Any other ethnic group	<b>O9</b>	
<b>Mixed (M)</b>		
White and Black Caribbean	<b>M1</b>	
White and Black African	<b>M2</b>	
White and Asian	<b>M3</b>	
Any other mixed background	<b>M9</b>	
<b>White (W)</b>		
British	<b>W1</b>	
Irish	<b>W2</b>	
Any other white background	<b>W9</b>	

<b>It is recognised that whilst dealing with the public, there may be occasions when the self-defined ethnicity classification is not obtained. In such circumstances the following codes should be used:</b>	
Where the person declines to define their ethnicity	<b>N1</b>
When the person does not appear to understand what is required	<b>N2</b>
Where the officer's presence is urgently required elsewhere	<b>N3</b>
Situation involving public disorder	<b>N4</b>

<b>Identity Code (IC) (officers' perceived ethnicity code)</b>	
White – North European	<b>1</b>
White – South European	<b>2</b>
Black	<b>3</b>
Asian	<b>4</b>
Chinese, Japanese or any other South East Asian	<b>5</b>
Middle Eastern	<b>6</b>
Not recorded/Unknown	<b>0</b>

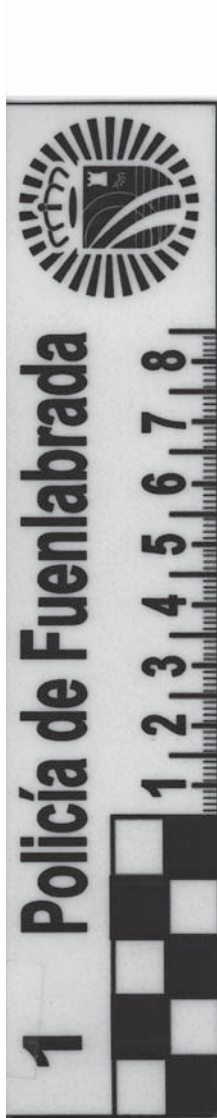
## SNT Codes



<b>WESTERN AREA</b>		<b>EASTERN AREA</b>	
<b>Forest Heath</b>		<b>Waveney</b>	
Brandon	FB	Beccles & Bungay	WB
Mildenhall	FM	Southwold & Halesworth	WH
Newmarket	FN	Lowestoft North	WN
<b>Mid Suffolk</b>		Lowestoft Central	WC
Stowmarket	MK	Lowestoft South	WS
Mid Suffolk South	MS	<b>Suffolk Coastal</b>	
Mid Suffolk North	MN	Felixstowe & District	CF
Mid Suffolk Central	MC	Woodbridge & District	CW
<b>St Edmundsbury</b>		Kesgrave & District	CK
Bury Central	SC	Leiston & Aldeburgh	CA
Bury East/West	SE	Saxmundham & Framlingham	CS
St Edmundsbury Rural North	SN	<b>Ipswich</b>	
St Edmundsbury Rural South	SS	Ipswich South East	IS
Haverhill	SH	Ipswich South West	IW
<b>Babergh</b>		Ipswich Central	IC
Sudbury & Great Cornard	BS	Ipswich North East	IE
Babergh East	BE	Ipswich North West	IN
Babergh West	BW		



## NOTES FOR GUIDANCE

- ▶ **If search is proposed:** Give **GOWISELY** – **G**rounds for search (or authority, e.g. s60 and s44); **O**bject of search; produce **W**arrant card if not in uniform; **I**dentify (your name); **S**tation to which attached; explain their **E**ntitlement to a copy of the search record; **L**egal search power exercised; explain “**Y**ou are being detained for the purpose of a search”.
- ▶ **Description:** If the person stopped does not give their name, use the space provided for names to record their description.
- ▶ **Search Grounds:** Indicate the reasons that give rise to suspicion. Record in bullet format.
- ▶ **Damage or injury caused:** If any injury or damage is caused, include full details on appropriate forms.
- ▶ **Searching / Stopping officer:** This must be the officer who conducted the search or stop. Write in **BLOCK CAPITALS**: rank, first name and family name, except in terrorism cases when epaulette number will suffice.
- ▶ **Copies:** The officer keeps the white police copy and gives the two yellow sheets to the person stopped.

# Fuenlabrada, Spain Stop Form



Identificación de personas en vía/lugar públicos			
0002			
Fecha:			Hora de inicio de la parada:
Lugar de la parada:			
Apellidos:			
Nombre:			
D.O.I.:	Tipo:	Núm.:	
Nacionalidad:			Fecha nacimiento:
Población de nacimiento:			
Provincia:			País:
Hijo de:			y de:
Domicilio:			
Nº:	Piso:	Localidad:	
Provincia:			Teléfono:
Motivo de la identificación:			
Observaciones sobre la motivación:			
Se procede a registro personal:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Es positivo el registro:
			Sí <input type="checkbox"/>
			No <input type="checkbox"/>
Objetos intervenidos:			
Otros datos de interés:			
Vehículo relacionado:			Matrícula:
			Color:
Se formula denuncia:	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Normativa denuncia:
Infracción:			
Ilícito penal	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Actuación
			Falta penal <input type="checkbox"/>
			Imputado no detenido <input type="checkbox"/>
			Detención <input type="checkbox"/>
Tipo penal:			
Hora del final de la parada:			Agentes actuantes N.I.P.
 <b>Ayuntamiento de FUENLABRADA</b> <small>Consejería de Seguridad Ciudadana y Tráfico                  Servicio de Policía Local</small>			
 With financial support from the AGIS Programme European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security			
FL-01-49			

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



## Normativa legal

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

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

Ante cualquier vulneración de las normas vigentes, puede Ud. presentar una reclamación directamente en la Policía Local, a través de cualquier escrito, o cumplimentando la hoja reglamentaria de Reclamaciones y Sugerencias que tiene a su disposición en nuestras dependencias de la C/ Hungría, s/n. También podrá acceder a dicha hoja en la página web del Ayuntamiento [www.ayto-fuenlabrada.es](http://www.ayto-fuenlabrada.es), en el Servicio Municipal de Asistencia a la Víctima y en el Registro General del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Los datos recogidos en la presente ficha podrán ser utilizados de forma exclusiva para uso policial, cumpliendo todos los requisitos que establece la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de datos de carácter personal.

Se informa que los datos de carácter personal incluidos en el presente documento van a ser incorporados a los ficheros titularidad del Ayuntamiento de Fuenlabrada, con dirección en la Plaza de la Constitución Nº 1 de Fuenlabrada, para la gestión y control de los mismos. Podrá ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiendo una comunicación por escrito al Departamento de Atención Ciudadana del citado Ayuntamiento, a la dirección antes expuesta.

Formulario avalado por el  
Programa AGIS de la Unión  
Europea



AGIS 2006

With financial support from the AGIS Programme  
European Commission - Directorate General Justice, Freedom And Security

El presente formulario está incluido dentro del Programa AGIS de la Unión Europea que apoya iniciativas encaminadas a buscar un enfoque coordinado y multidisciplinar de las distintas actividades relacionadas con la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia así como la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea.

En concreto, el formulario forma parte del Proyecto STEPSS (Strategies for Effective Stop and Search), que tiene como objetivo mejorar las relaciones entre los Cuerpos Policiales y las minorías étnicas y los procedimientos policiales, para prevenir prácticas discriminatorias.

# Hungary Stop Form

## ID check form (September–November 2007)

<b>1. Time of ID check</b>	1.1. Morning	1.2. Afternoon	1.3. Evening	1.4. Night	1.5. Dawn
----------------------------	--------------	----------------	--------------	------------	-----------

<b>2. Place of ID check</b>	2.1. Street	2.2. Pub/disco/etc	2.3. Park	2.4. Road	2.5. Other
-----------------------------	-------------	--------------------	-----------	-----------	------------

<b>3. Gender of concerned person</b>	3.1. Male	3.2. Female
--------------------------------------	-----------	-------------

<b>4. Age of concerned person</b>	4.1. 14–16	4.2. 17–18	4.3. 19–29	4.4. 30–39	4.5. 40–
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	----------

<b>5. Ground of ID check:</b>	5.1. suspicious object 5.2. intensive control 5.3. traffic control 5.4. security measure 5.5. finding a wanted person 5.6. suspicion of crime 5.7. suspicion of petty offence 5.8. prevention of an act jeopardizing public order 5.9. possession of legally prohibited object 5.10 other, namely
-------------------------------	--

If you indicated one of points 5.5 – 5.10, please describe briefly on what actual circumstances you based the measure:

<b>6. Result of ID check</b>	6.1. Arrest	6.2. Short-term arrest	6.3. Petty offence procedure	6.4. No further measure required
------------------------------	-------------	------------------------	------------------------------	----------------------------------

### 7. Based on the perception of the police officer, the concerned person is:

7.1. Asian	7.2. Arab	7.3. Caucasian	7.4. Black	7.5. Roma/Gypsy	7.6. Other
------------	-----------	----------------	------------	-----------------	------------

No civil monitor was present	
Civil monitor was present, no remark	
Civil monitor was present, remark made	
Remark:	

**ID check form (November 2007- March 2008)**

<b>1. Time of ID check</b>	1.1. Morning 06-12h	1.2. Afternoon 12-18h	1.3. Evening 18-22h	1.4. Night 22h-02h	1.5. Dawn 02-06h
----------------------------	------------------------	--------------------------	------------------------	-----------------------	---------------------

<b>2. Place of ID check</b>	2.1. Street	2.2. Pub/disco/etc	2.3. Park	2.4. Road	2.5. Other
-----------------------------	-------------	--------------------	-----------	-----------	------------

<b>3. Gender of concerned person</b>	3.1. Male	3.2. Female
--------------------------------------	-----------	-------------

<b>4. Age of concerned person</b>	4.1. 14–16	4.2. 17–18	4.3. 19–29	4.4. 30–39	4.5. 40–
-----------------------------------	------------	------------	------------	------------	----------

<b>5. Ground of ID check:</b>	5.1. suspicious object 5.2. intensive control 5.3. traffic control 5.4. security measure 5.5. finding a wanted person 5.6. suspicion of crime 5.7. suspicion of petty offence 5.8. prevention of an act jeopardizing public order 5.9. possession of legally prohibited object 5.10 other, namely
-------------------------------	--

If you indicated one of points 5.1 or 5.4 – 5.10, please describe briefly on what actual circumstances you based the measure:

If you indicated 5.2 please state below the order's number or date

If you indicated 5.3 please mark the type and estimated age of the vehicle

Type:	5.3.1 less than 3 years	5.3.2 3- 8years	5.3.3 more than 8
-------	----------------------------	--------------------	----------------------

<b>6. Result of ID check</b>	6.1. Arrest	6.2. Short-term arrest	6.3. Petty offence procedure	6.4. No further measure required
------------------------------	-------------	------------------------	------------------------------	----------------------------------

**7. Based on the perception of the police officer, the concerned person is:**

7.1. Asian	7.2. Arab	7.3. Caucasian	7.4. Black	7.5. Roma/Gypsy	7.6 Other
------------	-----------	----------------	------------	-----------------	-----------

Civil monitor was present, no remark	
Civil monitor was present, remark made	
Remark:	

# West Yorkshire Police BlackBerry®

Course: BlackBerry - Microsoft Internet Explorer provided by West Yorkshire Police

FLASH\_SIMULATION\_WYP\_BB\_stops - Microsoft Internet Explorer provided by West Yorkshire Police

http://www.bishopgarth.com/training/v66/resources/blackberry/FLASH\_SIMULATION\_WYP\_BB\_stops.html

## Corvus Mobile - Stop and Search Form

AAA

### GPS Location Finding


A number of fields are automatically recorded for you, such as:

- Your employee number
- Serial number
- Stop Date and Time
- Stop Location

Your BlackBerry device uses GPS to find and record the Stop Location. This not only saves you time completing the form but also provides valuable intelligence and mapping features for WYP.

Topic 3 explains more about GPS and what to do if GPS is not available.

Click Next to continue.



Back Next Quit Menu Click Next to continue

Done Internet 100%

start West Yorks... Course: Bla... PPT New Mem... FLASH\_SIM... Search Desktop 15:20

Corvus - Microsoft Internet Explorer provided by West Yorkshire Police

File Edit View Favorites Tools Help

http://10.224.1.44:8400/corvus/Index.jsp

Corvus

### Stop Details

Stop Date: 02 Jun 2009 0151

Stop Officer First Name:

Stop Officer Supervisor Number:

Stop Type: Search

Other Officer Badge:

Reason for Stop:

Unattended Vehicle: No

Injury Damage: No

Outcome:

Deployment Type:

Operation Name:

Stop Officer Badge:

Stop Officer Last Name:

Stop Officer Station: Pudsey Police Station

Other Officer Badge:

In Company of Others: No

Legal Power:

Evidential Property: No

Item Searched For:

Offences:

Grounds:

Breath Test Results:

### Stop Location Details

BCU Name:

Ward Name:

Street Name:

Town Name:

Postcode:

Easting:

NPT Name:

District Name:

County Name:

Nothing:

Search Gazetteer

### Person Details

Surname:

Date of Birth:

Officer Defined Ethnicity: 1 White - North European

Person Height (Ft):

First Names:

Gender:

Self Defined Ethnicity: W1 - White British

Person Height (In):

Search SEV

Done Local Intranet 100%

start Discov... Logged... PH1 Sh... Suppor... Corvus... Micros... 720954 Jasc Pa... 13:52

# West Yorkshire Police Stop Receipt

To obtain a full written record of your encounter, produce this receipt at any West Yorkshire Police Station. Details of our locations, our **'Policing Pledge'** and information about your rights, can be found at:

**www.wypa.org**

*West Yorkshire Police values your comments.*

*To leave feedback, please visit the following website:*

**www.westyorkshire.police.uk/stopandsearch**

Or simply text your message starting with the word

**'Feedback'** to: **07950080249**



## TO BE COMPLETED IN ALL CASES

Officer: .....

Contact details: .....

Reference No: ...../.....

**Stop and Account Receipt**

**Stop and Search Receipt**

### Police Officers only - All searches

#### Authority for Stop and Search

- |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Section 1 PACE:          | <input type="checkbox"/> | Section 44(1) Terrorism: | <input type="checkbox"/> |
| Section 23 Drugs:        | <input type="checkbox"/> | Section 44(2) Terrorism: | <input type="checkbox"/> |
| Section 60 Weapons:      | <input type="checkbox"/> |                          |                          |
| Section 43(1) Terrorism: | <input type="checkbox"/> |                          |                          |

180. (1.3.09)





# Annexe B:

## Normes juridiques et jurisprudence

Pour l'heure, le concept de « profilage ethnique » ne fait pas, en tant que tel, l'objet d'une codification dans les normes juridiques européennes. Cela ne doit pas faire oublier, toutefois, que le droit européen, en matière de non-discrimination, est l'un des plus avancés au monde dans sa définition d'une discrimination illicite, et par les critères étroits que les pratiques de traitement différencié doivent remplir pour ne pas être regardées comme des distinctions prohibées. Une jurisprudence de plus en plus abondante de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) jette un éclairage plus précis sur ces normes, et permet de mieux saisir la façon dont elles s'appliquent au profilage ethnique en tant que discrimination à la fois directe et indirecte. Les sections qui suivent présentent les normes internationales et européennes, et la jurisprudence de la CrEDH.

### Normes internationales

Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme interdisent habituellement toute discrimination portant atteinte à la jouissance des droits protégés, et certains de ces droits protégés sont directement concernés par l'action de la police. L'article 2(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 U.N.T.S. 171, entré en vigueur le 23 mars 1976 (PIRDCP), dispose que :

Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Certains droits garantis par le Pacte se trouvent être particulièrement pertinents dans le contexte du profilage ethnique : il s'agit notamment du « droit à la liberté et à la sécurité de sa personne », qui comprend la protection contre « une arrestation ou [une] détention arbitraire » (article 9(1)), et le droit à être « égaux devant les tribunaux et les cours de justice » (article 14(1)).

L'article 1er de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>250</sup> dispose : « Dans la présente convention, l'expression « discrimination raciale » vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». La Convention impose aux États signataires de garantir la non-discrimination dans la jouissance des droits qu'elle énumère, et deux de ces droits entrent souvent en jeu en relation avec les pratiques policières abordées par ce manuel : la « liberté de mouvement » (article 5(d)(i)), et le « droit à l'égalité de traitement devant les tribunaux et organes de l'administration de la justice » (article 5(a)).

## Normes juridiques et jurisprudence européennes

En ce qui concerne les normes européennes, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdit la discrimination dans la jouissance des droits protégés par la convention<sup>251</sup>. Les droits affirmés par la CEDH qui sont particulièrement pertinents au regard des pratiques abordées dans ce rapport comprennent les droits à la liberté et à la sécurité de la personne (Article 5(1)), et le droit de toute personne à un procès équitable pour décider « des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil » et « du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle » (article 6(1)). Le profilage ethnique, sous ses diverses formes, affecte également le droit des individus au respect de leur vie privée, de leur vie familiale, de leur correspondance et de leur domicile (article 8), la liberté de religion (article 9) et d'assemblée (article 11), et enfin la liberté de mouvement (article 2, protocole n°4).



Le Protocole n°12 élargit le champ des protections que la Convention européenne offre contre les discriminations : il interdit ainsi expressément, entre autres, à toute « autorité publique quelle qu'elle soit » (article 1) de pratiquer des discriminations, quel qu'en soit le motif, relativement à la jouissance de tout droit énoncé par les lois nationales<sup>252</sup>. Le Rapport explicatif au Protocole N°12 indique clairement que cette interdiction s'applique également aux discriminations « de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire »<sup>253</sup>, ce qui semble logiquement inclure les contrôles d'identité, les fouilles ou toute autre activité de surveillance conduite par les agents des forces de l'ordre.

Si cette norme juridique contre les discriminations doit être regardée comme universelle et fondamentale, cela ne signifie pas, pour autant, que toute distinction ou différence de traitement de la part des autorités publiques constitue forcément une discrimination. La Cour européenne des droits de l'homme a en effet statué que « le fait de traiter différemment des personnes qui se trouvent, pour ce qui est des éléments pertinents, dans une situation similaire, en l'absence de justification objective et raisonnable, constitue une discrimination »<sup>254</sup>.

Partant, la cour a défini un cadre pour déterminer si une distinction ou une différence de traitement représente ou non une discrimination :

Il y a manquement au principe d'égalité de traitement si la distinction en question ne repose sur aucune justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit être évaluée en fonction de l'objectif et des conséquences de la mesure concernée, en tenant compte des principes qui prévalent d'ordinaire dans les sociétés démocratiques. Il n'est pas suffisant qu'une différence de traitement dans l'exercice d'un droit prévu par la Convention poursuive un objectif légitime : on enfreint également l'article 14 lorsqu'il est manifestement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>255</sup>.

Si l'on applique ces critères au profilage ethnique dans le cadre du maintien de l'ordre, il apparaît clairement que les distinctions opérées par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions poursuivent bien « objectif légitime ». Mais les opérations de maintien de l'ordre ne doivent pas seulement poursuivre des objectifs légitimes : le recours à des distinctions basées sur l'origine ethnique (ou des critères similaires) doit également être à la fois pertinent et efficace<sup>256</sup>, ce qui suppose « un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »<sup>257</sup>. Aussi, même si une mesure poursuit un but légitime, comme la protection des populations contre un acte de terrorisme, toute violation, même indirecte et incidente, des droits protégés doit être à la fois nécessaire et proportionnelle à l'objectif visé. Ainsi la

Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle jugé qu'une distinction n'était « pas nécessaire » lorsqu'il aurait été possible d'obtenir le même résultat par le biais d'une autre méthode ne reposant pas sur de telles différenciations<sup>258</sup>.

Pour résumer, la jurisprudence européenne exige que les pratiques de profilage ethnique, pour instaurer une différence de traitement légitime qui ne constituerait pas une discrimination, remplissent trois critères :

- **Efficacité** : les pratiques de profilage ethnique peuvent être considérées comme efficaces si elles reposent sur un lien statistique objectif entre le critère ethnique employé et la probabilité que les personnes correspondant au profil aient commis, ou prévoient de commettre, le délit en question. Une très forte probabilité d'infraction (c'est-à-dire bien plus forte qu'un vague lien statistique d'ordre général) est essentielle pour démontrer l'efficacité d'un recours au profilage ethnique dans le cadre du maintien de l'ordre.
- **Proportionnalité** : il faut également démontrer que les avantages que l'on peut tirer du recours à des critères ethniques, en termes d'efficacité accrue du maintien de l'ordre, l'emportent sur les torts causés par les conséquences discriminatoires du profil (réelles ou perçues comme telles) pour les individus et les groupes visés.
- **Nécessité** : le recours au profilage ethnique n'est pas nécessaire lorsque d'autres approches ou méthodes qui n'utilisent pas de telles distinctions permettraient d'obtenir les mêmes résultats en termes de maintien de l'ordre.

En théorie, des pratiques de profilage ethnique qui satisferaient à l'ensemble de ces critères pourraient tout à fait être jugées recevables ; cependant, dans la pratique, le recours au profilage ethnique constitue bien, la plupart du temps, une discrimination interdite.

La Cour européenne des droits de l'homme a appliqué les critères que nous venons de résumer pour trancher le cas d'une pratique impliquant un profilage ethnique dans l'affaire *Timishev c. la Russie*<sup>259</sup>. Dans cette affaire, le requérant contestait l'action des agents de police russe qui lui avaient interdit l'entrée d'une région administrative du pays en raison de son origine ethnique tchéchène<sup>260</sup>, conformément à une politique officielle d'exclusion des Tchétchènes de la zone en question<sup>261</sup>. La cour a jugé que le requérant n'avait fait l'objet d'une différence de traitement au regard de son droit à la liberté de mouvement qu'en raison de sa seule origine ethnique, et que cette différence de traitement n'était pas justifiée<sup>262</sup>. La cour a ainsi affirmé qu'

...aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine (...) [D]ans la mesure où

le droit du requérant à la liberté de mouvement n'a été restreint qu'au seul motif de son origine ethnique, cette différence de traitement constituait une discrimination raciale au sens de l'article 14 de la Convention<sup>263</sup>.

La jurisprudence européenne a donc établi que lorsque l'appartenance ethnique constitue le motif « exclusif » ou « déterminant » d'une action de maintien de l'ordre, il est presque certain qu'il s'agit là d'un cas de discrimination, et par conséquent d'une infraction à l'article 14 de la CEDH si, en parallèle, un autre droit protégé par la convention est également enfreint. De même, la Cour européenne a considéré qu'« une distinction fondée essentiellement sur une différence de religion n'est pas acceptable »<sup>264</sup>, et que cela est également vrai pour les différences de traitement s'appuyant exclusivement sur le motif de la nationalité<sup>265</sup>.

Si les pratiques discriminatoires que la cour a jugées être en infraction à la CEDH dans l'affaire *Timishev c. la Russie* reposaient exclusivement sur l'appartenance ethnique (tchéchène), en pratique il n'est pas toujours aisé de prouver que l'origine ethnique constitue le motif « exclusif » ou « déterminant » d'une action de maintien de l'ordre (comme un contrôle et/ou une fouille) qui semble fondée sur le profilage ethnique. De fait, il est rare que, pour justifier un contrôle, l'on avance de façon explicite l'appartenance ethnique ; la police donne plus fréquemment des raisons telles que : « la personne contrôlée portait un objet suspect », « cherchait à cacher quelque chose », « tentait d'éviter le policier », « paraissait nerveuse », « ne cadrait pas avec le lieu », ou d'autres raisonnements similaires. Ce n'est souvent qu'en examinant les tendances récurrentes dans les contrôles d'identité et les fouilles que l'on peut voir clairement se dégager les signes d'une attention disproportionnée portée aux membres d'un groupe particulier<sup>266</sup>.

Lorsque l'origine ethnique ne constitue qu'un facteur parmi d'autres mis en œuvre dans le cadre d'une pratique policière utilisant le profilage ethnique, et non le facteur exclusif comme dans l'affaire *Timishev*, la jurisprudence de la CrEDH se révèle bien moins arrêtée pour savoir si, et dans quelles circonstances, la pratique de profilage en question constitue une discrimination<sup>267</sup>. La Cour européenne semble toutefois de plus en plus disposée à admettre que l'observation de grandes tendances à la discrimination, telles qu'elles peuvent être établies par les indices statistiques ou les rapports des groupes de défense des droits de l'homme, est pertinente pour déterminer si un état contractant a enfreint l'article 14 de la CEDH<sup>268</sup>.

Ainsi, dans un jugement marquant rendu en novembre 2007, *D.H. et autres c. la République tchèque*<sup>269</sup>, la Grande Chambre de la Cour européenne a explicitement reconnu la discrimination indirecte (c'est-à-dire un ensemble de répercussions tendant à être discriminatoires, découlant d'une politique qui n'a pas nécessairement été conçue dans une intention discriminatoire) comme un type de discrimination constituant une infraction à l'article 14 :

Par le passé, la Cour a déjà admis qu'une différence de traitement pouvait aussi consister en l'effet préjudiciable disproportionné d'une politique ou d'une mesure qui, bien que formulée de manière neutre, a un effet discriminatoire sur un groupe. (...) [U]ne telle situation s'analyse en une « discrimination indirecte » qui n'exige pas nécessairement qu'il y ait une intention discriminatoire<sup>270</sup>.

Bien que l'affaire *D.H. et autres c. la République tchèque* ne concerne pas en elle-même une action de la police<sup>271</sup>, l'admission par la Grande Chambre d'une discrimination indirecte serait tout aussi pertinente dans le cas d'opérations policières constituant un profilage ethnique. Aussi, même lorsque l'existence d'un profilage ethnique n'a pu être établie que par déduction, en observant certaines tendances générales ou récurrentes dans le comportement des policiers, et indépendamment du fait que l'on puisse ou non prouver que ce profilage résulte de politiques intentionnellement racistes, s'il entraîne une différence de traitement qui n'est ni proportionnelle, ni nécessaire, il constituera un traitement discriminatoire au regard du droit de la CEDH. Si cette discrimination se produit dans le cadre de l'exercice d'un droit protégé par la CEDH, il s'agira donc d'une violation de la Convention.

Dans sa jurisprudence récente, la Cour européenne des droits de l'homme a exprimé des préoccupations au sujet des tendances à la disproportion dans le cadre d'actions policières visant les personnes issues de minorités ethniques dans les arrêts *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni* et *Marper c. le Royaume-Uni*. Dans aucune des deux affaires les requérants n'alléguaient une discrimination aux termes de l'article 14, mais la Cour n'en a pas moins, dans l'un et l'autre cas, émis des réserves sur le profilage ethnique. Dans l'affaire *Gillan*, qui a d'importantes implications pour les pouvoirs policiers de contrôle et de fouille (voir ci-dessous), la cour a ainsi signalé que le pouvoir accordé aux policiers, dans le cadre de la lutte contre la terrorisme, de contrôler et de fouiller les personnes même en l'absence de motifs de « suspicion raisonnable » présentait :

[u]n risque manifeste d'arbitraire dans l'octroi d'un aussi large pouvoir discrétionnaire à l'agent de police. Même si l'affaire en considération ne concerne pas des requérants noirs ou d'origine asiatique, il existe un risque avéré d'usage discriminatoire de ces pouvoirs à l'encontre de ces populations [...]. Les statistiques disponibles montrent en effet que les noirs et les personnes originaires d'Asie sont touchés de manière disproportionnée par le recours à ces pouvoirs<sup>272</sup>.

L'arrêt *Marper c. le Royaume-Uni* laisse transparaître des inquiétudes similaires : dans cette affaire (où la cour a jugé que les pratiques en vigueur au Royaume-Uni concernant la collecte et le stockage pour une durée indéterminée de données ADN, y compris celles de personnes n'ayant jamais été accusées ou condamnées, constituaient

une atteinte au droit à la vie privée), les juges ont ainsi relevé la sur-représentation des minorités ethniques dans la base de données<sup>273</sup>.

La décision de la Cour dans l'affaire *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni* établit que les contrôles et les fouilles doivent, pour satisfaire aux critères de légalité et respecter le droit à la vie privée, se fonder sur des soupçons raisonnables, et que par conséquent les lois du Royaume-Uni relatives à la lutte contre le terrorisme, qui accordaient à la police de larges pouvoirs pour contrôler et fouiller les personnes sans aucune exigence de suspicion raisonnable, n'étaient pas conformes au droit de la convention<sup>274</sup>. Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a donc jugé que :

[L]es pouvoirs d'autorisation et de confirmation, ainsi que les pouvoirs de contrôle et de fouille, prévus par les sections 44 et 45 de la loi de 2000 [sur la prévention du terrorisme] ne sont ni suffisamment délimités, ni assujettis à des garanties légales adaptées pour en prévenir les abus. Ils ne sont donc pas, par conséquent, « conformes au droit », et il s'ensuit qu'il y a eu infraction à l'article 8 de la Convention<sup>275</sup>.

Dans de nombreux pays de l'UE, la police est dotée de larges attributions pour effectuer des contrôles et des fouilles, notamment dans le cadre de pouvoirs spéciaux de prévention, autorisés pour une période déterminée et dans des lieux spécifiques. L'ensemble de ces pouvoirs devraient donc être réexaminés pour s'assurer de leur conformité avec les normes établies par l'arrêt *Gillan*<sup>276</sup>.

## Le contrôle de l'immigration et les lacunes dans les dispositions actuelles sur la non-discrimination

Le droit européen ne fait pas jouer des protections similaires contre les discriminations dans le domaine du contrôle de l'immigration. En effet, à l'heure actuelle, les lois européennes en matière d'immigration créent une exception dans la protection accordée aux ressortissants de pays tiers aux termes de l'article 3.2 de la Directive sur l'égalité raciale (Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique) ; cette dérogation au principe de non-discrimination autorise des différences de traitement fondées sur la nationalité dans le cadre des procédures d'immigration et de la détermination du statut légal des ressortissants de pays tiers. Cependant, les ressortissants de pays tiers n'en jouissent pas moins des mêmes protections contre les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique que les citoyens de l'UE.

L'exclusion des discriminations fondées sur la nationalité laisse toutefois un vide important dans la protection contre les discriminations, non seulement dans le domaine des contrôles aux frontières et du contrôle de l'immigration, mais aussi dans celui du maintien de l'ordre à l'intérieur des frontières, dans la mesure où la volonté de maîtriser l'immigration entraîne certaines pratiques de profilage ethnique sur le territoire même. Ainsi, dans les pratiques actuelles des forces de l'ordre, il semble bien que parfois des différences de traitement que l'on prétend légitimes et fondées sur la seule nationalité cachent en réalité des formes de discrimination fondées sur la race ou l'origine ethnique ; c'est notamment le cas lorsque la police recourt à des contrôles d'identité profilant les minorités ethniques pour repérer des immigrants clandestins. En outre, cette exemption, qui permet de déroger, dans le domaine de l'immigration, à l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, a souvent été utilisée à mauvais escient par les états membres pour échapper à leur obligation de garantir que leurs lois et leurs procédures en matière de droit d'asile et d'immigration ne sont pas discriminatoires et n'ont pas de répercussions discriminatoires ; elle a également empêché le droit européen de traiter pleinement la question du profilage.

La détermination du caractère admissible ou non du profilage ethnique dans le contexte de la maîtrise de l'immigration représente un champ en constante évolution dans les décisions des tribunaux nationaux et internationaux. En 2001, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté une allégation de discrimination dans une affaire (*Cissé c. la France*) qui concernait l'application des lois françaises en matière d'immigration<sup>277</sup>. Mais le jugement, dont les motivations étaient fort maigres, n'indiquait pas clairement si (et dans quelle mesure) ce contexte était pertinent à la décision. En revanche, la Cour européenne a condamné très fermement le recours à des motifs liés à l'immigration comme prétexte pour atteindre d'autres objectifs<sup>278</sup>.

Les tribunaux nationaux, en Europe, ont adopté des approches divergentes pour répondre à la question de savoir s'il doit exister une plus grande marge pour le recours au profilage ethnique dans le contexte de la maîtrise de l'immigration. Ainsi, dans un arrêt de 2001, rendu dans l'affaire *Rosalind Williams-Lecraft*, la Cour constitutionnelle espagnole a accordé à la police une grande latitude à cet égard, jugeant qu'il est permis à la police d'« utiliser le critère racial comme un simple indicateur du fait que la personne concernée pouvait ne pas être de nationalité espagnole »<sup>279</sup>. Selon le raisonnement de la cour, lorsque les contrôles de police ont pour objectif de vérifier que « tous les étrangers présents sur le territoire espagnols sont obligatoirement porteurs de documents prouvant leur identité et leur statut légal en Espagne (...), des caractéristiques physiques ou ethniques spécifiques peuvent alors être pris en compte en tant qu'indices raisonnables de l'origine nationale de la personne qui possède ces caractéristiques ». Un juge dissident a toutefois relevé qu'utiliser la race comme approximation de la nationalité n'avait guère de sens dans une société « déjà multi-raciale »<sup>280</sup>.

Williams-Lecraft a fait appel de cette décision devant le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies, qui, en juin 2009, a rendu un jugement en sa faveur, estimant qu'elle n'avait été ciblée pour un contrôle d'identité qu'en raison de ses caractéristiques raciales, et qu'en faisant de ces caractéristiques le critère déterminant pour la suspecter d'une conduite illégale, l'Espagne enfreignait les dispositions de l'article 26, lu à la lumière de l'article 2(3), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

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

[L]e Comité rappelle sa jurisprudence et réaffirme que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte. Dans l'affaire ici examinée, le Comité est d'avis que les critères de caractère raisonnable et d'objectivité n'ont pas été remplis<sup>281</sup>.

Le raisonnement du tribunal espagnol tranche également avec la décision rendue en 2004 par la Chambre des Lords du Royaume-Uni dans l'affaire dite des « droits des Roms » (*Roma Rights Case*)<sup>282</sup>, dans laquelle les plaignants affirmaient que les douaniers britanniques en poste à l'aéroport de Prague, lorsqu'ils filtraient les voyageurs à destination du Royaume-Uni pour tenter de repérer d'éventuels demandeurs d'asile, faisaient subir un interrogatoire plus poussé aux Roms qu'aux non-Roms, et montraient davantage de scepticisme à leur égard<sup>283</sup>. L'opinion de la baronne Hale (dont la proposition de déclaration finale, concluant à une discrimination, a été ensuite approuvée par les quatre autres juges composant la Comité d'appel (*Appellate Committee*) de la Chambre des Lords), faisait remarquer que la pratique contestée « était non seulement illégale au regard de la loi nationale, mais également contraire à nos obligations en vertu du droit international coutumier et des traités internationaux auxquels le Royaume-

Uni est partie »<sup>284</sup>. Même si le stéréotype qui donnait lieu à un traitement différencié (le présupposé selon lequel les Roms, étant davantage susceptibles que les autres citoyens tchèques de demander l'asile, étaient aussi davantage enclins à « présenter une demande fausse ou infondée »)<sup>285</sup> reposait sur des faits, la baronne Hale concluait que l'on ne pouvait justifier ainsi un traitement discriminatoire<sup>286</sup>.

Cette approche de la Chambre des Lords, davantage attentive à la protection des droits, est peut-être en partie le reflet d'un état de fait : en effet, accepter le recours à l'apparence ethnique « non-blanche » comme indicateur valable d'une nationalité non-européenne va désormais à l'encontre des réalités démographiques d'une Europe de plus en plus diverse et multi-ethnique.



# Annexe C:

## Bibliographie de textes fondamentaux

### Documents de politique générale

Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), « Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes » (octobre 2008). Disponible à l'adresse : [www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_FRA\\_opinion\\_PNR\\_en.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_FRA_opinion_PNR_en.pdf).

Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *Pour des pratiques de police plus efficaces – Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, Vienne, FRA, 2010.

Amnesty International, « Respecter les différences. Un ensemble de mesures contre la discrimination en Europe » (Londres, Amnesty International, 2009). Disponible à l'adresse : <http://www.amnesty.org/fr/library/info/EUR01/003/2009/fr>

Comité des Nations-Unies sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD), « Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale ». Disponible à l'adresse : [www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/GC31Rev\\_Fr.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/GC31Rev_Fr.pdf)

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, « Le profilage racial et religieux n'a pas sa place dans la lutte antiterroriste », 29 mai

2007. Disponible à l'adresse : [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070529\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070529_fr.asp)

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, « Le contrôle au faciès, une pratique inefficace », 20 juillet 2009. Disponible à l'adresse : [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090720\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090720_fr.asp)

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), « Recommandation de politique générale n°8 pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme », adoptée le 17 mars 2004, CRI/Conseil de l'Europe (2004). Disponible à l'adresse : [http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Source/ECRI\\_Recommandation\\_8\\_2004\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Source/ECRI_Recommandation_8_2004_FR.pdf)

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), « Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », adoptée le 29 juin 2007, CRI/Conseil de l'Europe (2007). Disponible à l'adresse : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n11/Recommendation\\_11\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n11/Recommendation_11_fr.asp)

Commission « Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures » du Parlement européen, « Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil du 24 avril 2009 sur le problème du profilage, notamment sur la base de l'origine ethnique ou de la race, dans les opérations de contre-terrorisme, de maintien de l'ordre, de contrôle de l'immigration, des services des douanes et de contrôle aux frontières », rapporteur: Sarah Ludford pour le groupe ALDE (avril 2009). Disponible à l'adresse: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0314&language=FR&ring=A6-2009-0222>

Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme (HCDC), « Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste » (Fiche d'information n°32, 2008). Disponible à l'adresse : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32FR.pdf>

Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*), *Police and Criminal Evidence Act 1984, Code of Practice A* (modifié le 1er janvier 2009). Disponible à l'adresse : <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/pace-code-a-amended-jan-2009?view=Binary>

National Police Improvement Agency (NPIA), « Practice Advise on the use of stop and search in relation to terrorism » (2008). Disponible à l'adresse : [www.npia.police.uk/United\\_Kingdom/en/docs/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Relation\\_to\\_Terrorism\\_-\\_2008.pdf](http://www.npia.police.uk/United_Kingdom/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf)

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques » (La Haye, Bureau du Haut Commissaire pour les minorités nationales, février 2006). Disponible à l'adresse : <http://www.osce.org/fr/hcnm/18024>

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding » (Vienne, Bureau du Secrétaire Général, 2010). Disponible à l'adresse : [http://polis.osce.org/library/f/3682/2891/OSCE-AUS-RPT-3682-EN-Police%20and%20Roma%20and%20Sinti\\_%20Good%20Practices%20in%20Building%20Trust%20and%20Understanding.pdf](http://polis.osce.org/library/f/3682/2891/OSCE-AUS-RPT-3682-EN-Police%20and%20Roma%20and%20Sinti_%20Good%20Practices%20in%20Building%20Trust%20and%20Understanding.pdf)

Réseau européen contre le racisme (ENAR), « Déclaration de politique générale n°4 : le contre-terrorisme et la lutte contre le racisme » (Bruxelles, novembre 2007). Disponible à l'adresse : [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/fr/gpp\\_4\\_fr.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/fr/gpp_4_fr.pdf)

Réseau européen contre le racisme (ENAR) et Open Society Justice Initiative, « Fiche d'information n°40 : le profilage ethnique », octobre 2009. Disponible à l'adresse : [http://www.soros.org/sites/default/files/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-FRE\\_o.pdf](http://www.soros.org/sites/default/files/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-FRE_o.pdf) (également disponible en anglais, danois, allemand et espagnol)

Réseau indépendant d'experts en droits fondamentaux de l'Union européenne, CFR-CDF, « Opinion 4. 2006: Ethnic Profiling ». Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/cfr\\_cdf\\_opinion4\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/cfr_cdf_opinion4_2006_en.pdf)

StopWatch, « *Carry on Recording* – why police stops should still be recorded » (mai 2011) Disponible à l'adresse : <http://www.stop-watch.org/uploads/WhyRecordingIsStillImportantBriefing.pdf>.

Rapporteur spécial des Nations-Unis sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, « Rapport » (février 2009). Disponible à l'adresse : [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.3\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.3_fr.pdf)

## Rapports de recherche et publications académiques

Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), « EU-MIDIS Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Données en bref: les Musulmans » (Autriche, FRA, 2009). Disponible à l'adresse: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_FR.pdf)

- Amnesty international, « Autriche. Rapport sur la discrimination raciale dans le système judiciaire autrichien » (Londres, Amnesty International, 2009). Disponible à l'adresse : <http://www.amnesty.org/fr/library/info/EUR13/002/2009>
- Amnesty international, « Arrêtez le racisme, pas les gens. Profilage ethnique et contrôle de l'immigration en Espagne » (Londres, Amnesty International, décembre 2011), disponible à l'adresse : <http://www.amnesty.org/fr/library/info/EUR41/011/2011>
- American Civil Liberties Union, *Race and Ethnicity in America*, (New York, ACLU, 2007).
- De Schutter, Oliver et Ringelheim, Julie, « Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law », *Modern Law Review*, 71(3) : 358-384 (2008).
- Goodey, Jo (sous la direction de), « Ethnic Profiling, Criminal (In) Justice and Minority Populations », *Critical Criminology*, volume 14, numéro 3, septembre 2006.
- Harris, David, *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*, (New York, The New Press, 2002)
- Human Rights Watch, « *La base de l'humiliation* » : les contrôles d'identité abusifs en France (New York et Paris, janvier 2012). Disponible à l'adresse : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/france0112frForUpload.pdf>
- Institut danois des droits de l'homme, « Ethnic Profiling in Denmark – legal safeguards within the field of the work of the police » (Copenhague, 2011).
- Miller, Joel, Bland, Nick et Quinton, Paul, « The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community », *Police Research Series Paper 127* (Londres, Home Office, 2000).
- Ministère de la Justice du Royaume-Uni, « Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2008/09 » (Londres, Ministry of Justice, 2010).
- Moeckli, Daniel, « Discrimination Profiles : Law Enforcement After 9/11 and 7/7 », *European Human Rights Law Review*, 10(5), 517-532 (2005).
- Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris* (New York, Open Society Institute, 2009). Disponible à l'adresse : [http://www.soros.org/sites/default/files/french\\_20090630\\_0.pdf](http://www.soros.org/sites/default/files/french_20090630_0.pdf)
- Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, (New York: Open Society Institute, 2009). Disponible à l'adresse : <http://www.soros.org/reports/ethnic-profiling-european-union-pervasive-ineffective-and-discriminatory> (résumés disponibles en français, néerlandais, allemand et italien à la même adresse).

- Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project* (New York, Open Society Institute, 2009). Disponible à l'adresse : <http://www.soros.org/reports/addressing-ethnic-profiling-police>
- Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, Open Society Institute, 2006). Disponible à l'adresse : <http://www.soros.org/reports/ethnic-profiling-moscow-metro>
- Open Society Justice Initiative, *I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain* (New York, Open Society Institute, 2006). Disponible à l'adresse : <http://www.soros.org/reports/i-can-stop-and-search-whoever-i-want-police-stops-ethnic-minorities-bulgaria-hungary-and>
- Open Society Justice Initiative, *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe* (New York, Open Society Institute, 2005). Disponible à l'adresse : <http://www.soros.org/publications/justice-initiatives-ethnic-profiling-police-europe>
- Procureur général de l'état de New York, Eliot Spitzer, « The New York City Police Department's 'Stop and Frisk' Practices: A Report to the People of the State of New York » (1er décembre 1999).
- Quinton, P., N. Bland, *et al.*, *Police Stops, Decision-making and Practice* (Londres, Home Office, 2000).
- Ramirez, Deborah, Jennifer Hoopes, et Tara Lai Quinlan, « Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World ». *American Criminal Law Review*, 2003, Vol. 40, p.1195-1233.
- Réseau européen contre le racisme (ENAR), « Le racisme en Europe: rapport alternatif d'ENAR 2009-2010 », (Belgique, ENAR, 2011). Disponible à l'adresse : [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadowReport2010\\_FR\\_web\\_LR%20ofinal.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadowReport2010_FR_web_LR%20ofinal.pdf)
- Réseau européen contre le racisme (ENAR), « Policing and ethnic and religious minorities » *ENARgy*, numéro 23, janvier 2008.
- Services des douanes des États-Unis, « Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998 » (Washington DC, U.S. Customs Service, 1998).
- Spalek, Basia, El Awa, Salwa, et McDonald, Laura Zahra, « Police-Muslim Engagement and Partnerships for the Purposes of Counter-Terrorism: An Examination » (Birmingham, Arts and Humanities Research Council, 2009). Disponible à l'adresse : [http://www.religionandsociety.org.uk/uploads/docs/2009\\_11/1258555474\\_Spalek\\_Summary\\_Report\\_2008.pdf](http://www.religionandsociety.org.uk/uploads/docs/2009_11/1258555474_Spalek_Summary_Report_2008.pdf)

van der Torre, E.J et Ferwerda, H.B, *Preventiefouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten* (Les fouilles préventives : une analyse de la procédure et de ses effets externes dans dix municipalités), (La Haye, Beke : Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005).

Woodfield, Kandy, Spencer, Liz, Purdon, Susan *et al.*, « Exploring the decision making of Immigration Officers: a research study examining non-EEA passenger stops and refusals at United Kingdom ports », (Londres, Home Office, 2007). Disponible à l'adresse : [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/07/rdsolr0107.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/07/rdsolr0107.pdf)

# Notes

1. Rebekah Delsol, *Présentation de l'initiative pour la justice (Open Society Justice Initiative)*, table-ronde LIBE sur la « liberté et la sécurité dans la gestion intégrée des frontières de l'UE », Bruxelles, 30 juin 2008.

2. On construit un « profil criminel » en analysant la nature d'un crime, et la manière dont il a été commis, dans l'espoir de trouver des pistes pour orienter l'enquête, et identifier ainsi l'auteur inconnu de l'infraction. La théorie sous-jacente est que l'on peut étudier certains types de crimes et en analyser les facteurs communs pour dresser un profil du criminel qui a une certaine valeur prédictive, et peut ainsi aider l'enquête. Certains profils criminels, mais pas tous, comportent des facteurs de race ou d'appartenance ethnique. Les profils criminels n'ont pas fait l'objet de vives controverses au sein de l'opinion, même si de nombreux criminologues contestent leur efficacité. Ainsi, une étude d'impact a montré que le profilage criminel menait directement à l'identification de sujets/suspects dans moins de 10 pour cent des cas. Voir R. Hazelwood *et al.*, « Criminal Investigative Analysis: An Overview », in R. Hazelwood et A. Burgess (sous la direction de), *Practical Aspects of Rape Investigation (2nde édition)*, Londres, CRC Press, 1995, p.115-126 ; et Malcolm Gladwell, « Dangerous Minds: Criminal Profiling Made Easy », *The New Yorker*, 12 novembre 2007, citant une étude du ministère de l'Intérieur (*Home Office*), qui révélait que les profils n'ont conduit à l'arrestation du suspect que dans 2,7 pour cent des cas.

Les « profils de suspects », ou « descriptions de suspects », s'appuient quant à eux sur les éléments rapportés par des victimes ou des témoins pour dresser le portrait d'une personne spécifique, recherchée en relation avec une crime déterminé. L'apparence physique, qui comprend presque toujours des caractéristiques ethniques, est donc un élément central d'un profil de suspect. Toutefois, lorsque la police reçoit une description trop générale du suspect, et qui comporte des caractéristiques raciales, ethniques ou d'autres facteurs similaires, elle devrait s'attacher à d'abord recueillir davantage de renseignements avant de commencer à utiliser cette description pour contrôler et fouiller des individus.

La police, les douanes ou les agents de l'immigration peuvent aussi recourir à l'appartenance ethnique ou à d'autres facteurs personnels lorsqu'ils disposent de renseignements spécifiques et

concrets concernant des crimes qui pourraient être commis dans un proche avenir par un groupe particulier de suspects potentiels, dans un secteur spécifique et pour une courte durée, fixée à l'avance. Il n'est pas rare non plus de voir les responsables de la justice pénale mettre en place groupes de travail spéciaux, et temporaires, pour faire face à des organisations criminelles dont les membres partagent des liens nationaux ou ethniques. De même, les agents de l'immigration, les douaniers ou les garde-frontières peuvent également recourir à des profils incluant l'appartenance ethnique ou l'origine nationale pour débusquer les activités de contrebande et le crime organisé. Comme dans le cas des descriptions trop vagues d'un suspect, le recours sur le théâtre des opérations à des concepts aussi larges que ceux de « bandes ethniques » ou de « réseaux criminels à composante nationale » doit se faire avec les plus grandes précautions. De tels profils risquent en effet de perpétuer des stéréotypes qui peuvent porter préjudice à tel ou tel groupe, et ils peuvent par ailleurs courir à l'échec s'ils ne reposent pas sur les renseignements les plus à jour : les criminels, en effet, s'adaptent souvent de façon très réactive aux pratiques de maintien de l'ordre, de façon à toujours passer sous le radar de la police.

3. Greg Ridgeway, *Analysis of Racial Disparities in the New York Police Department's Stop, Question, and Frisk Practices*, Santa Monica, Rand Corporation, 2006, p. xiii, relève que « cinq agents semblent avoir contrôlé nettement plus de suspects noirs que les autres agents patrouillant dans le même secteur, aux mêmes horaires, et avec la même mission ».

4. « Comme c'est le cas d'autres pratiques systémiques, le profilage racial peut être conscient ou inconscient, intentionnel ou non-intentionnel. Les policiers peuvent ne pas avoir conscience de pratiquer un profilage racial ». *La Reine c. Campbell*, Cour du Québec (chambre criminelle), n°500-01-004657-042-001, jugement du 27 janvier 2005, cité par le Réseau indépendant d'experts en droits fondamentaux de l'Union européenne, CFR-CDF, « Opinion 4. 2006: Ethnic Profiling », p.7.

5. U.S. Department of Justice, Civil Rights Division, *Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies*, Washington DC, Juin 2003, disponible à l'adresse : [http://www.justice.gov/crt/about/spl/documents/guidance\\_on\\_race.pdf](http://www.justice.gov/crt/about/spl/documents/guidance_on_race.pdf)

6. Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*), *Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984 Code of Practice*, version de 2008, paragraphe 2.2.

7. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), « Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », adoptée le 29 juin 2007, Strasbourg, ECRI/Conseil de l'Europe, 2007, 39, paragraphe 1.

8. Olivier De Schutter et Julie Ringelheim, « Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law », *Modern Law Review* 71(3), 2008, p.358-384.

9. Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *Pour des pratiques de police plus efficaces – Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, Vienne, FRA, 2010.

10. Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage (adoptée par le Comité des Ministres 23 novembre 2010, lors de la 1099e réunion des Délégués des Ministres).

11. Un rapport récent qui compare les profils de 58 « terroristes domestiques » avec ceux de « musulmans radicaux » qui ne soutiennent pas pour autant le terrorisme, et d'autres musulmans d'une façon plus générale, attire l'attention sur un certain nombre d'éléments supplémentaires



apparaissant dans ces profils et pouvant expliquer l'attrait qu'exercent sur ces personnes les activités terroristes, plutôt que d'autres alternatives : « Cinq éléments sont souvent négligés, mais suggèrent que pour une large part, ce phénomène présente de nombreux points communs avec d'autres mouvements extrémistes ou mouvements de « jeunes » : « impulsion » émotionnelle à agir face à l'injustice ; frisson, goût de l'aventure et caractère « cool » ; statut social et codes d'honneur internes ; pression des pairs ; absence enfin de sources alternatives d'information ». Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell, et Michael King. *The Edge of Violence; a radical approach to extremism*, Londres, Demos, 2010.

12. Ces parallèles ont été clairement formulés par le groupe d'experts sur la radicalisation violente de la Commission européenne, qui comprend quelques uns des experts européens les plus en pointe dans ce domaine, et qui adopte une perspective historique et comparatiste englobant différents types de violence terroriste. Voir Comité d'experts sur la radicalisation violente de la Commission européenne, *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism*, Bruxelles, Commission européenne, 15 mai 2008, p.5-11.

13. Un rapport de l'unité de sciences du comportement du MI5, qui a « fuité » et a été transmis au journal *The Guardian*, a été décrit par Alan Travis, « MI5 Report Challenges Views on Terrorism in Britain », *The Guardian*, 20 août 2008.

14. Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectives Territoriales à Monsieur le Préfet de Police, Paris, le 5 Aout 2010. Références Circulaire IOC/K/1016329/J du 24 Juin 2010.

15. *R. v. Immigration Officer at Prague Airport ex parte Roma Rights Centre and Others* ("Roma Rights"), Chambre des Lords du Royaume-Uni, UKHL 55, jugement du 17 septembre 2004.

16. Phillip Atiba Goff, Liana Maris Epstein, Chef Chris Burbank, Chef de division Tracie L. Keesee, *Deputizing Discrimination? Causes & Effects of Cross Deputization Policy in Salt Lake City, Utah*, The Consortium for Police Leadership in Equity, Board of Directors, à paraître. Voir aussi, Nicole J. Henderson, Christopher W. Ortiz, Naomi F. Sugie, et Joel Miller, *Law Enforcement and Arab-American Community Relations After September 11; Engagement in a Time of Uncertainty*, New York, Vera Institute of Justice, June 2006; Deborah Ramirez et al., *Developing Partnerships Between Law Enforcement and American Muslim, Arab and Sikh Communities; A Promising Practices Guide*, New York et Boston, Open Society Institute et Northeastern University, 2004.

17. Réseau indépendant d'experts en droits fondamentaux de l'Union européenne, CFR-CDF, « Opinion 4, 2006: Ethnic Profiling », p.8.

18. Comité des Nations-Unies sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD), *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : France* (1994), para. 125.

19. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), « Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », 5.

20. Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), « Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes », Vienne, octobre 2008, p.39. En juin 2011, la FRA a émis une nouvelle opinion sur la proposition de Directive de l'UE relative à l'usage des informations nominatives des passagers (*Passenger Name Record, PNR*) pour combattre le terrorisme et le crime organisé, qui conclut que la nouvelle formulation du texte

(révisé) de la directive proposée réduit désormais les risques de discrimination directe ou indirecte. Opinion de la FRA de janvier 2011, *Passenger Name Record*.

21. La définition de la « discrimination raciale » donnée par l'article 1 du Pacte international relatif à l'élimination de toute discrimination raciale inclut toute distinction pertinente fondée sur « la race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ». Les droits de l'homme internationalement reconnus interdisent aussi expressément la discrimination religieuse ; voir articles. 2(1) et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la jurisprudence associée du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies concernant les discriminations religieuses. De plus, le CERD a constamment rappelé aux États qu'ils ne devaient pas discriminer sur la base de la race, de l'origine ethnique ou de la religion.

22. « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la race, la couleur, (...) la religion, (...) l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, (...) ou toute autre situation », art. 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

23. Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique (au principal) (n°2), 1 CrEDH 252, paragraphe 10 (1968) ; l'arrêt établit le critère suivant pour déterminer l'existence d'une discrimination :

« [L']égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une pareille justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, eu égard aux principes qui prévalent généralement dans les sociétés démocratiques. Une distinction de traitement dans l'exercice d'un droit consacré par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime: l'article 14 (art. 14) est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. »

24. Dans *Timishev c. la Russie*, CrEDH. requête n°5576/00 et n°55974/00, la cour a constaté une infraction à l'article 14 de la CEDH, lu conjointement avec l'article 2 du protocole n°4. *Timishev c. la Russie*, para. 59.

25. Le comité a conclu, plus spécifiquement, que l'Espagne enfreignait l'article 26, lu conjointement avec l'article 2(3).

26. Comité des droits de l'homme des Nations-Unies, 96ème session, du 13 au 31 juillet 2009, communication 1493/2006, 7.2.

27. Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique (au principal) (n°2), 1 CrEDH 252, paragraphe 10 (1968). La CrEDH a également défini un autre critère de discrimination pour les cas où l'égalité exige précisément que des personnes dans des situations différentes soient traitées différemment (voir arrêt *Thlimmenos c. la Grèce* [GC], n°34369/97, para. 44, CrEDH 2000-IV).

28. CrEDH, *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, requête n°4158/05, jugement du 12 janvier 2010, 87.

29. *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, 85.

30. *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, 85.

31. Recommandation de la Commission du 06/XI/2006 établissant un « Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen) », 1.2
32. CERD, Recommandation générale n°30 (Non-ressortissants), 6. Le CERD a aussi pressé les états de « prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme aux interrogatoires, aux arrestations et aux fouilles qui sont en réalité fondées seulement sur l'apparence physique d'une personne, sur sa couleur, ou sur des caractéristiques relevant d'un groupe racial ou ethnique spécifique, ou sur l'appartenance à ce groupe, ou sur tout profilage qui exposerait cette personne à davantage de suspicion » CERD, Recommandation générale n°31 (Administration du système de justice pénale), 20.
33. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), « Recommandation de politique générale n°8 pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme », adoptée le 17 mars 2004, CRI/Conseil de l'Europe (2004).
34. R. T. Shuford, « Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong », *St. Louis University Public Law Review* 18 (1999), p.371-385, p.373.
35. American Psychiatric Association (APA), 9 août 2001, lettre à la Chambre des représentants des États-Unis en soutien au *End Racial Profiling Act* (loi pour mettre un terme au profilage ethnique). Disponible à l'adresse: <http://www.apa.org/ppo/issues/pracialprof.html>. DEAD LINK
36. Groupes de parole thématiques tenus en 2005 à Madrid, Espagne, par GEA21 dans le cadre de recherches publiées par l'Open Society Justice Initiative, *I Can Stop and Search Whoever I Want; Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary, and Spain*, New York et Budapest, Open Society Institute, 2006.
37. Ibid.
38. Tiré du texte d'un email envoyé par Témoins Lyon pour appeler à manifester, « Contrôles policiers au faciès, ça suffit ! 23 mars à la Part-dieu », 23 mars 2007.
39. Bernard Harcourt, « Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally », *The University of Chicago Law Review*, Vol. 71, n°4, Automne 2004, p.1329-1330.
40. Michael Tonry (sous la direction de), *Ethnicity, Crime and Immigration; Comparative and Cross-National Perspectives*, University of Chicago Press, 1996.
41. Lord Scarman, *The Brixton Disorders, 10-12 April 1981, Report of an Inquiry*, Londres, Home Office, 2001.
42. Aux États-Unis, les émeutes de 1992 à Los Angeles faisaient suite aux images télévisées montrant un conducteur noir battu par des policiers, et à l'absence de condamnations judiciaires à l'encontre des agents concernés.
43. Il semble qu'au moment où elle a été agressée par la police, la victime tentait d'empêcher celle-ci de contrôler et de fouiller une autre personne. « Statsadvokaten undersøger Nørrebro-sag; Politidirektøren overgiver mulig sag om politivold, der knyttes til uroligheder på Nørrebro, til statsadvokaten », *Politiken*, 19 février 2008, <http://politiken.dk/indland/article473454.ece>.
44. « Unge demonstrerer mod 'uroens årsag'; En gruppe unge vil demonstrere på Nørrebro imod visitationszonerne, som de ser som den direkte årsag til de seneste dages uroligheder », *Politiken*,

15 février 2008, <http://politiken.dk/indland/article471982.ece> et <http://nyhederne.tv2.dk/krimi/article.php/id-10544900.html>.

45. Ontario Human Rights Commission, *Inquiry Report, Paying the Price; The Human Cost of Racial Profiling*, Toronto, Ontario Human Rights Commission, document non daté ; l'enquête avait débuté en février 2003.

46. En 2008–2009, les biens volés étaient la raison donnée pour 22% des contrôles et des fouilles de personnes blanches, et de 15% des contrôles et des fouilles de personnes noires. Au cours de la même période, la recherche de drogues était la raison données pour 50% des contrôles touchant des noirs, contre 44% de ceux visant des blancs. - Ministère de la Justice du Royaume-Uni, *Statistics on Race and the Criminal Justice System 2008-2009*, Londres, Ministry of Justice, 2010.

47. Paul Quinton et Nick Bland, *et al.*, *Police Stops, Decision-making and Practice*, Londres, Home Office, 2000, p.16–17.

48. Au Royaume-Uni, les taux de réussite (ou de détection) pour les contrôles et les fouilles effectués au titre de la section 1 de la loi PACE (*Police and Criminal Evidence Act*) de 1984, qui impose des « soupçons raisonnables » pour pouvoir décider d'un contrôle ou d'une fouille, s'étagaient entre 10 et 13 pour cent pour la période 2003-2009. Par contraste, sur la même période, les contrôles et les fouilles effectués pour raisons d'« ordre public » en vertu de la section 60 de la loi PACE plafonnaient à trois ou quatre pour cent de taux de réussite, et le taux de détection d'une infraction lors des contrôles effectués dans le cadre de la section 44 de la loi sur la lutte contre le terrorisme, qui elle non plus n'exige pas des agents qu'ils fassent état d'une « suspicion raisonnable », fluctuaient entre 0,5% et 1,5%. Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*), *Police Powers and Procedures England and Wales 2007/08*, Londres, Home Office, 2009, p.39; Ministère de la Justice du Royaume-Uni, *Statistics on Race and the Criminal Justice System 2008/9*, Londres, Ministry of Justice, 2010. En juin 2010, le gouvernement du Royaume-Uni a suspendu le recours aux pouvoirs de police prévus par la section 44, et a modifié la loi pour se mettre en conformité avec la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*.

49. Plusieurs études ont confirmé que le profilage ethnique a un effet négatif sur le taux de réussite ou de détection des contrôles. Ainsi, un examen des pratiques de contrôle et de fouille-palpation, effectué en 1999 par les services de police de New York (*New York Police Department*) a montré que les latinos représentaient 33% des personnes contrôlées et palpées, alors que la population latino ne représente que 22% de la population de la ville ; les noirs, quant à eux, représentaient 52% des personnes contrôlées et fouillées, contre 24% de la population de New York. En revanche, la population blanche de la ville (environ 40% de l'ensemble de la population) ne représentait que 10% des personnes contrôlées. Les données montraient un taux de réussite des contrôles de 12,6% pour les blancs, de 11,5% pour les latinos et de 10,5% pour les noirs. Il y avait donc une corrélation directe entre le profilage ethnique et une moindre efficacité des contrôles. Eliot Spitzer, Procureur général de L'État de New York, *The New York City Police Department's 'Stop and Frisk' Practices: A Report to the People of the State of New York*, New York, 1er décembre 1999.

50. Ces chiffres ont été quelques peu gonflés par la comptabilisation de simples canifs. E.J. van der Torre and H.B. Ferwerda, « *Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten* » (Les fouilles préventives : une analyse de la procédure et de ses effets externes dans dix municipalités, *Politie & Wetenschap*, 2005). Les données disponibles proviennent de 187 opérations de fouilles préventives conduites entre 2002 et 2004 dans les villes d'Amsterdam, de

Maastricht, de Haarlemmermeer, du Helder, de Rotterdam, de Heerlen, d'Utrecht et de Tilburg. Les données comprennent des informations sur le coût de cette politique, en termes d'heures de travail policier, et sur l'attitude ou le comportement des policiers. Au cours de ces opérations, 79 499 ont été fouillées et 2010 armes (telles que définies par la loi sur les armes et les munitions) ont été trouvées : 68 pour cent étaient des armes blanches (poignards, couteaux) ; 16,8 pour cent des armes de frappe (contondantes), et seulement 2,6 pour cent étaient des armes à feu (52 armes à feu au total) ; 12,6 pour cent tombaient dans la catégorie « autres ». L'étude menée sur l'ensemble des dix villes suggère qu'à petite échelle, on a pu faire preuve d'une certaine inventivité dans la comptabilisation des armes, de façon à améliorer les résultats et l'efficacité apparente des opérations. Ainsi, les couteaux de loisir (pêche...), par exemple, ont eux-aussi aussi été comptabilisés.

51. Ibid. Au cours de 54 opérations de fouille préventive à Amsterdam entre novembre 2002 et mars 2004, la police a fouillé 32 332 individus et trouvé 702 armes, dont seulement 15 armes à feu. L'opération a coûté 11 687 heures de travail aux agents. Les résultats étaient similaires à Rotterdam : au cours de 50 opérations nécessitant au total 9124 heures de travail, 18 687 fouilles ont été effectuées et 578 armes trouvées, dont 23 armes à feu.

52. Joel Miller, Nick Bland et Paul Quinton, « The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community », *Police Research Series Paper 127*, Londres, Home Office, 2000; Ronald Weitzer et Steven A. Tuch, « Determinants of Public Satisfaction with the Police », dans *Police Quarterly* n°8 (3) 2005, 279-297; Joel Miller, Robert C. Davis, Nicole J. Henderson, John Markovic et Christopher W. Ortiz, « Public Opinions of the Police: The Influence of Friends, Family, and Media », *National Institute of Justice Technical Report* (2001-IJ-CX-0038); Dennis P. Rosenbaum, Amie M. Schuck, Sandra K. Costello, Darnell F. Hawkins, et Marianne K. Ring, « Attitudes toward the police: The effects of direct and vicarious experience », *Police Quarterly* n°8(3), 2005, 343-365.

53. John D. McCluskey, Stephen D. Mastrofski et Roger B. Parks, « To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests », *Police Quarterly* n°2, 389-416.

54. Rod Morgan et Tim Newburn, *The Future of Policing*, Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press, 1997.

55. Ibid.

56. C. Stone et H. Ward, « Democratic Policing; A Framework for Action », *Policing and Society*, Vol. 10, n°1, 11-45.

57. R. Davis et P. Mateu-Gelabert, *Respectful and Effective Policing: Two Examples in the South Bronx*, New York, Vera Institute, mars 1999.

58. *Ethnic Profiling*, CRF-CDF. Opinion 4-2006, p.6.

59. *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (Loi générale sur l'égalité de traitement) du 4 août 2006*, citée dans *Ethnic Profiling*, CRF-CDF, Opinion 4-2006, p.33.

60. Article 8 de la directive sur l'égalité raciale ; Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur *La législation nationale pour combattre le racisme et la discrimination raciale*,<sup>11</sup> et Rapport explicatif, 29.

61. On parle de méthode de « testing » lorsque l'on soumet à un « test » les pratiques signalées comme discriminatoires : des candidats issus des minorités s'efforcent délibérément d'accéder aux biens ou aux services en question, afin de déterminer s'ils sont traités de la même façon que les

candidats issus de la majorité (par exemple pour l'obtention d'un emploi ou d'un logement), et les résultats de ce test sont documentés pour servir d'éléments de preuve dans un procès ou un contentieux. Dans la cas de l'aéroport de Prague, présenté dans l'annexe A de ce manuel, le « testing » a été utilisé pour démontrer que les agents des douanes du Royaume-Uni commettaient, dans les décisions qu'ils prenaient en relation avec la réglementation sur l'immigration, des discriminations à l'encontre des citoyens tchèques d'origine rom.

62. Loi de 2010 sur l'égalité (*Equality Act 2010*). Disponible à l'adresse: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga\\_20100015\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf). La loi est applicable en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles. In England, Scotland, and Wales. L'Irlande du Nord fait l'objet d'une législation séparée (voir plus bas).

63. Paragraphe 17(4)(a) de l'annexe 3 à la loi de 2010 sur l'égalité (*Equality Act 2010*).

64. S. 75(1) et s. 75(2) *Statutory duty on public authorities*.

65. Article 41.

66. Article 20A(3).

67. Article 20C(1).

68. Commission nationale pour la déontologie de la sécurité (CNDS), Saisine n°2009-77.

69. Préambule, paragraphe J.

70. Entretien effectué par Justice Initiative ; l'anonymat est maintenu à la demande de la personne interviewée.

71. Paragraphe 5(1), « *Guidelines Regulation* » (BGBl 1993/266 idGF).

72. Ministère de la Justice du Royaume-Uni, *Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006/7*, Londres, Ministry of Justice, 2008, p.24 et 32.

73. Conseil de l'Europe, Code d'éthique de la police, adopté par le Conseil des ministres le 19 septembre 2001, <http://cm.coe.int/ta/rec/2001/20011110.htm>, article 47.

74. *Gusinski c. la Russie*, requête n°70276/01, CrEDH, jugement du 29 mai 2004, para. 53. La Cour suprême des États-Unis a établi dans l'arrêt *Terry v. Ohio* que les soupçons raisonnables doivent être davantage qu'« suspicion rudimentaire et d'ordre général ou une « intuition », mais [doivent être fondés] sur des faits précis, considérés en relation avec les déductions rationnelles que l'on peut en tirer ». Ces facteurs doivent être liés au comportement de la personne. La Cour suprême des États-Unis a jugé inconstitutionnel le fait de contrôler et de fouiller un individu simplement parce qu'il se trouve dans un secteur à forte criminalité.

75. Commission, EU Network of Independent experts in fundamental rights, *Ethnic Profiling*, CFR-CDF.Opinion4, 2006.

76. Dans l'affaire *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, requête n°4158/05, CrEDH 28, 12 janvier 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un jugement concernant les pouvoirs de contrôle et de fouille attribués à la police britannique au titre de la section 44 de la loi de 2000 sur la lutte contre le terrorisme (*Counter-Terrorism Act*). La section 44 était certes mise en application au moyen d'une procédure d'autorisation validant ces pouvoirs pour des périodes et des lieux spécifiques ; cependant, ces pouvoirs ont été systématiquement accordés à la police sur la plus grande partie de la surface de Londres pendant plusieurs années consécutives : les agents pouvaient donc

en permanence y contrôler toute personne, même en l'absence de soupçons raisonnables, en vertu de la section 44. La cour a considéré que « les pouvoirs d'autorisation et de confirmation, ainsi que les pouvoirs de contrôle et de fouille, prévus par les sections 44 et 45 de la loi de 2000 ne sont ni suffisamment délimités, ni assujettis à des garanties légales adaptées pour en prévenir les abus ». Bien que sa décision ne porte que sur une violation du droit à la vie privée, la cour a également signalé au passage « un risque manifeste d'arbitraire dans l'octroi d'un aussi large pouvoir discrétionnaire à l'agent de police » (para. 87).

77. Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project*, New York et Budapest, Open Society Institute, 2008.

78. Jeffrey Fagan, *Expert Report in the case of Floyd et al. v. City of New York*, United States District Court, Southern District of New York, 08 CIV 01034 (SAS), disponible à l'adresse: [http://ccrjustice.org/files/Expert\\_Report\\_JeffreyFagan.pdf](http://ccrjustice.org/files/Expert_Report_JeffreyFagan.pdf).

79. Paul Quinton, Nick Bland, *et al. Police Stops, Decision-Making and Practice*, Londres, Home Office, 2000.

80. Human Rights Watch, *Without Suspicion: Stop and search under the Terrorism Act 2000*, New York, Human Rights Watch, 2010.

81. Le Code de pratique (*Code of Practice*) de la loi de 1984 sur la police et la preuve criminelle (*Police and Criminal Evidence Act*) a été révisé plusieurs fois, et la dernière version est entrée en vigueur le 7 mars 2011. Le Code de pratique couvre différentes lois: la loi PACE de 1984 (section 1), le *Misuse of Drugs Act* de 1971 (section 23), le *Firearms Act* 1968 (section 47), le *Terrorism Act* 2000 (sections 43 et 44) et la section 60 du *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994. Le code peut être consulté à l'adresse: <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/police/operational-policing/pace-codes/pace-code-a-2011?view=Binary>.

82. 2.2.

83. La version de 2005 du *Code of Practice* a mis en place la consignation des simples « contrôles » et non plus seulement des « contrôles avec fouilles ». Les simples contrôles, ou « *stop and account* », sont ce qui se produit lorsqu'un officier demande à un individu de rendre compte de ses actions ou de sa présence en un lieu donné, mais sans poursuivre par une fouille en règle de la personne en question. La version de 2011 laisse à chaque force de police le soin de décider de consigner ou non les simples contrôles.

84. Equality and Human Rights Commission, « Race disproportionality in stops and searches under Section 60 of the Criminal Justice and Public Order Act 1994, Briefing paper 5 », Londres, EHRC, 2012, p. 24.

85. Paul Quinton, Nick Bland, *et al., Police Stops, Decision-making and Practice*, Londres, Home Office, 2000.

86. Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*), *Code of Practice (England, Wales and Scotland) for the Authorisation and Exercise of Stop and Search Powers Relating to Section 47A of Schedule 6B to the Terrorism Act 2000*, 18 mars 2011, disponible à l'adresse : <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/terrorism-act-remedial-order/code-of-practice?view=Binary>.

87. La loi de 200 sur le terrorisme (*Terrorism Act*) peut être consultée à l'adresse suivante : [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/pdf/UnitedKingdompga\\_20000011\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/pdf/UnitedKingdompga_20000011_en.pdf).

88. *Gillan et Quinton v. contre le Royaume-Uni*, requête n°4158/05, CrEDH 28, 12 janvier 2010.

89. Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*), *Code of Practice (England, Wales and Scotland) for the Authorisation and Exercise of Stop and Search Powers Relating to Section 47A of Schedule 6B to the Terrorism Act 2000*, 18 mars 2011, para. 3.1.1.

90. Human Rights Joint Committee, *Fourteenth Report, Terrorism Act 2000 (Remedial) Order 2011: Stop and Search without Reasonable Suspicion*, disponible à l'adresse : <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news/fourteenth-report/>.

91. Annexe 7 à la loi de 2000 sur le terrorisme (*Terrorism Act*). Disponible à l'adresse : [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/UnitedKingdompga\\_20000011\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/UnitedKingdompga_20000011_en_1).

92. Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*), *Examination Officers under the Terrorism Act 2000 – Code of Practice*, Londres, Home Office, 2009.

93. National Policing Improvement Agency, *Practice Advice on Schedule 7 of the Terrorism Act 2000*, Londres, NPIA, 2009. Disponible à l'adresse : [http://www.npia.police.uk/docs/Schedule\\_7\\_of\\_the\\_Terrorism\\_Act\\_2000.pdf](http://www.npia.police.uk/docs/Schedule_7_of_the_Terrorism_Act_2000.pdf).

94. Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

95. Directive 2000/43/CE du Conseil.

96. Considérant (13), Directive 2000/43/CE.

97. *Kuric c. la Slovénie*, jugement du 26 juin 2012 (Grande chambre), para. 355.

98. *Gaygusuz c. l'Autriche*, 23 EHRR 365, para. 42 (1996).

99. *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport* (2004), Chambre des Lords du Royaume-Uni, UKHL 55, disponible à l'adresse: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-4.htm>.

100. Les données nominatives sur les passagers (*Passenger Name Record*) signalent : a) l'agence de voyages, si connue ; b) les courtes visites à des pays à risque ; c) les itinéraires inhabituels ; d) les billets payés en liquide ; e) les passeports récents (moins d'un mois avant le départ) ; f) le fait d'avoir voyagé seul à l'aller et accompagné au retour ; g) les billets aller-retour de moins de dix jours ; h) le fait d'effectuer l'aller et le retour avec des billets différents ; i) des renseignements judiciaires, de Belgique ou de l'étranger. Entretiens avec des responsables de la police aéroportuaire de Bruxelles, octobre 2008.

101. Étude de cas basée sur des entretiens avec des agents des douanes le 16 août 2008.

102. L'examen indépendant a recommandé que toute fouille de personnes nécessite « l'autorisation d'un officier de rang supérieur ». Cela a permis de réduire considérablement le nombre total de contrôles et de fouilles, mais pas les disparités : les Afro-caribéens sont toujours contrôlés de façon disproportionnée. Les douanes peuvent aussi accorder des dérogations à cette obligation de recevoir l'approbation d'un « officier de rang supérieur », dans la mesure où ce n'est pas toujours facile à mettre en œuvre dans les plus petits ports d'entrée.



103. *Rosalind Williams*, décision n°13/2001 de la Cour constitutionnelle d'Espagne, 19 janvier 2001 (STC 13/2001). Voir annexe A.
104. Utlänningslag (2005, 716)
105. Ordonnance n°45-2658 du 2 Novembre 1945, Article 8.
106. Code de Procédure Pénale, article 78.1.
107. GISTI, *Le contrôle d'identité des étrangers*, Paris, GISTI, 2003, p.5.
108. Conseil constitutionnel, Décision du Conseil constitutionnel n°93-325 du 13 août 1993.
109. Conseil constitutionnel, Décision du Conseil constitutionnel n°93-323 du 13 août 1993.
110. Phillip Atiba Goff, Liana Maris Epstein, Chef Chris Burbank, Chef de division Tracie L. Keesee, *Deputizing Discrimination? Causes & Effects of Cross Deputization Policy in Salt Lake City, Utah*, The Consortium for Police Leadership in Equity, Board of Directors, à paraître. Voir aussi, Nicole J. Henderson, Christopher W. Ortiz, Naomi F. Sugie, et Joel Miller, *Law Enforcement and Arab-American Community Relations After September 11; Engagement in a Time of Uncertainty*, New York, Vera Institute of Justice, June 2006; Deborah Ramirez *et al.*, *Developing Partnerships Between Law Enforcement and American Muslim, Arab and Sikh Communities; A Promising Practices Guide*, New York et Boston, Open Society Institute et Northeastern University, 2004.
111. National Action Plan Against Racism (NPAR), 41.
112. Dans l'affaire *Bekor et Koutropolous c. la Grèce*, deux citoyens grecs d'appartenance ethnique rom alléguaient que les violences qu'ils avaient subies aux mains de la police pendant leur interpellation et durant leur détention étaient motivées par la haine raciale. La cour a jugé que les preuves ne suffisaient pas à démontrer l'intention raciste, et n'a pas statué sur la requête des plaignants au titre de l'article 14. En revanche, la cour a considéré que, lorsqu'elles enquêtent sur des incidents violents de ce genre, les autorités de l'État ont l'obligation supplémentaire de prendre toutes les mesures raisonnables pour démasquer une éventuelle motivation raciste, et pour déterminer si la haine raciale ou les préjugés ont pu ou non jouer un rôle dans l'incident en question. Il est admis qu'apporter la preuve d'une motivation raciste se révèle souvent extrêmement difficile en pratique. Les autorités auraient cependant dû faire le nécessaire, dans les limites de ce qui est raisonnable, pour recueillir et préserver les preuves, et explorer toutes les voies praticables pour découvrir la vérité et permettre de rendre des décisions objectives, impartiales et pleinement motivées, sans omettre de faits suspects pouvant suggérer des motivations racistes. CrEDH, 15250/02.
113. Samuel Walker, *The New World of Police Accountability*. Thousand Oaks, Sage Publications, 2005.
114. Hans Born et Marina Caparini, *Democratic Control of Intelligence Services*, Genève, DCAF, 2007. Hans Born et Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Genève, DCAF Policy Paper 19, 2007.
115. Independent Police Complaints Commission (IPCC), *IPCC position regarding police powers to stop and search*, Londres, IPCC, 2009. Disponible à l'adresse: [http://www.ipcc.gov.United Kingdom/stop\\_and\\_search\\_policy\\_position.pdf](http://www.ipcc.gov.United Kingdom/stop_and_search_policy_position.pdf).
116. Rapport sur la « Discrimination interne et externe – analyse des plaintes 2004 », disponible à l'adresse: [http://www.comitep.be/2005/fr/discrim\\_i\\_e\\_fr.pdf](http://www.comitep.be/2005/fr/discrim_i_e_fr.pdf) (publié en 2005).

117. Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS), *Rapport annuel 2004*, Paris : CNDS, at 496; translation by the authors.

118. CNDS, *Rapport annuel 2004*, at 503.

119. *Loi de 2005 sur la Garda Síochána*, section 106.

120. Les statistiques de la GSOC montrent que 83% des plaintes reçues au 31 décembre 2009 étaient le fait de citoyens irlandais, et 17% venaient de non-ressortissants (qui représentent 10 % de la population de l'Irlande). Sur le nombre total des plaignants, trois pour cent étaient britanniques, deux pour cent polonais, un pour cent lithuaniens, quatre pour cent d'« autres origines européennes », deux pour cent nigériens, deux pour cent d'« autres origines africaines », deux pour cent « autres », et un pour cent d'origine inconnue. Parmi les plaintes venant de ressortissants irlandais, quatre pour cent émanaient de *Travellers*, cinq pour cent de noirs, et 88 pour cent de blancs.

121. De tels examens peuvent seulement être effectués à la demande du ministère de la Justice. En principe, le ministre devrait approuver les requêtes du médiateur lorsque celui-ci souhaite engager une enquête, et demander au médiateur de poursuivre cette mission d'enquête à chaque fois qu'il le juge nécessaire. En pratique cependant, et à ce jour du moins, cela ne semble pas nécessairement être le cas. « En juillet 2007, la GSOC a écrit au ministère pour s'enquérir de la possibilité d'examiner au titre de la section 106 la façon dont sont gérés des incidents de type manifestations massives ou désobéissance civile par des groupes ou des personnes. Le ministre, suite à des discussions avec la GSOC, n'a pas jugé qu'il était approprié pour lui, à ce moment, de demander une telle enquête ». Garda Síochána Ombudsman Commission (GSOC), *Second Annual Report 2007*. Les rapports de la GSOC sont disponibles sur le site [www.gardaombudsman.ie](http://www.gardaombudsman.ie)

122. Rapport de suivi sur l'égalité (*Equality Monitoring Report*) 2000–2007.

123. Katy Radford, Jennifer Betts et Malcolm Ostmeyer, *Police, Accountability and the Black and Minority Ethnic Communities in Northern Ireland*, Belfast, Institute for Conflict Research, février 2006, <http://www.nipolicingboard.org.United Kingdom/minority1-2.pdf>.

124. Médiateur national des Pays-Bas, rapports n°2006/230 et n°2007/001.

125. Ici la plaignante percevait une motivation raciste derrière la question portant sur les raisons de son séjour. Le ministère répondait que « l'on ne peut conclure, sur la base des observations subjectives d'une personne isolée [la plaignante], que les actions d'un agents de la KMar étaient motivées par le racisme, dans la mesure où ces observations peuvent s'expliquer de plusieurs façons ». Le médiateur, pour sa part, a relevé que « la perception de la plaignante, selon laquelle la question avait des motivations racistes, est en effet subjective. Toutefois, cette perception a été causée par le fait que personne ne lui a expliqué pourquoi cette question était posée. Cet aspect a également été omis dans le cadre de la procédure de plainte [interne à la KMar], et cela affaiblit l'argument selon lequel cet interrogatoire plus serré n'était en aucune manière fondé sur une discrimination. Le ministre aurait dû, soit donner une bonne raison pour laquelle la question a été posée à la plaignante, soit reconnaître que l'argument de la plaignante ne pouvait être réfuté et en tirer les conclusions qui s'imposent. La procédure de plainte a échoué à produire des arguments raisonnés. Le comportement sur lequel porte l'enquête était inapproprié ». Médiateur national des Pays-Bas, Rapport n°2008/059, p.33; voir également ci-dessus section 1, d.

126. Rapport n°2009/170.

127. Rapport n°2007/080.

128. Northern Ireland Human Rights Commission, « Our Hidden Borders » (Belfast 2009). Disponible à l'adresse: <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Our%20Hidden%20Borders%20April%202009.pdf>.

129. Equalities and Human Rights Commission (EHRC), « Stop and Think: A Critical Review of the Use of Stop and Search Powers in England and Wales », Londres, 2010. Disponible à l'adresse: [http://www.equalityhumanrights.com/uploaded\\_files/raceinbritain/ehrc\\_stop\\_and\\_search\\_report.pdf](http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/raceinbritain/ehrc_stop_and_search_report.pdf).

130. EHRC, « Commission and police forces sign agreement on stop and search », 10 mai 2011. *Communiqué de presse disponible à l'adresse: <http://www.equalityhumanrights.com/news/2011/may/commission-and-police-forces-sign-agreement-on-stop-and-search/>.*

131. Institut danois des droits de l'homme, *Ethnic Profiling in Denmark – legal safeguards within the field of the work of the police*, Copenhague, DIHR, 2011.

132. Voir: <http://www.mpa.gov.United Kingdom/downloads/issues/stop-search/stop-search-report-2004.pdf>.

133. Dans le contexte du Royaume-Uni, l'expression « stop and account » renvoie la pratique policière qui consiste à interpellier des individus pour leur demander de rendre compte de leurs activités ou de leur présence dans tel ou tel secteur. Il ne s'agit pas d'un pouvoir statutaire, mais la pratique fait tout de même l'objet d'une consignation depuis 2005, suite aux préoccupations de public sur son utilisation excessive.

134. Northern Ireland Policing Board, *Human Rights Thematic Review – Children and Young People*, Belfast, NIPB, 2011, disponible à l'adresse: [http://www.nipolicingboard.org.United Kingdom/human\\_rights\\_thematic\\_enquiry\\_children\\_young\\_people\\_final\\_pdf.pdf](http://www.nipolicingboard.org.United Kingdom/human_rights_thematic_enquiry_children_young_people_final_pdf.pdf) et Northern Ireland Policing Board, *Human Rights Thematic Review – Stop and Search*, Belfast, NIPB, mars 2011.

135. Hans Born et Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Centre for Security Development and the Rule of Law, Genève, DCAF, 2007.

136. Commission des collectivités et du gouvernement local de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Preventing Violent Extremism*, Sixième rapport de séance 2009–2010, 74–75.

137. Par exemple, lorsque l'ECRI a recommandé à la France de recueillir des statistiques ventilées par appartenance ethnique, les autorités françaises ont n'ont eu qu'un mot pour juger la suggestion « inconcevable ». Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Troisième rapport sur la France*, Strasbourg, ECRI, 2004, appendice. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a ainsi fait savoir qu'il était pleinement conscient « de la nécessité tant pour le secteur public que pour le secteur privé » de disposer de statistiques fiables pour analyser et comprendre la société contemporaine, et définir des orientations politiques » Préambule, Recommandation n°R(97)18 du Comité des ministres sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques (30 septembre 1997). Cette Recommandation R(97)18 autorise expressément la collecte et le traitement de données sensibles, y compris de « données à caractère personnel révélant l'origine raciale », du moment que les lois nationales et le droit interne prévoient que ces données soient « collectées sans que les personnes concernées soient identifiables ». Des dispositions similaires se retrouvent dans la Décision-cadre du Conseil européen 2008/977/JAI relative à

la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ; l'article 3 de cette dernière envisage ainsi la possibilité d'un traitement « ultérieur » des données à caractère personnel « à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, dans la mesure où les États membres prévoient des garanties appropriées, comme le fait de rendre les données anonymes ».

138. La Directive de l'Union européenne 95/46/CE, « relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données » (24 octobre 1995), soustrait expressément à son application les données statistiques anonymes, du type de celles dont on a besoin précisément pour documenter et prouver la discrimination raciale. En effet, les « principes de [...] protection » prévus par la Directive ne s'appliquent qu'aux « données à caractère personnel », c'est-à-dire « toute information concernant une personne identifiée ou identifiable » (art. 2(a)) ; aussi ces principes « ne s'appliquent[-ils] pas aux données rendues anonymes d'une manière telle que la personne concernée n'est plus identifiable » (Considérant 26). En outre, même le traitement de « données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique » peut-être autorisé, entre autres lorsqu'il est « b) [...] nécessaire aux fins de respecter les obligations et les droits spécifiques du responsable du traitement en matière de droit du travail » ou lorsqu'il « e) [...] porte sur des données manifestement rendues publiques par la personne concernée ou est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice » (art. 8).

139. Voir par exemple, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Troisième rapport sur l'Allemagne*, 2003, 85 ; également, OSCE, *Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques*. Voir aussi, Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *Pour des pratiques de police plus efficaces – Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, Vienne, FRA, 2010, p.25.

140. Article 42.

141. Les principes de base de la protection des données dans le domaine du maintien de l'ordre sont fixés par la Recommandation n°15 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (1987). D'autres directives sont fournies par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981).

142. Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981), article 6 relatif aux catégories spéciales de données.

143. La recommandation 15 (1987) stipule que « des mesures devraient être prises pour que les données à caractère personnel conservées à des fins de police soient effacées si elles ne sont plus nécessaires aux fins pour lesquelles elles avaient été enregistrées ».

144. Loi de l'assemblée de l'état de New York, A.11177-A/S.7945-A.

145. Section 95 du *Criminal Justice Act* (loi sur la justice pénale) de 1991.

146. Au Royaume-Uni, les données des contrôles sont souvent comparées avec celles du recensement, qui donnent la composition de la population d'une zone donnée, à un moment donné. Cependant, comme il peut y avoir de longs intervalles d'un recensement à l'autre, ces données ne

donnent pas nécessairement une représentation à jour des populations locales. Il y a aussi des circonstances où les données du recensement peuvent ne pas refléter le profil des personnes qui sont réellement présentes en un lieu donné à un moment particulier. Par exemple, il n'y a que peu de chances que les données du recensement local permettent de dresser un tableau fiable des personnes roulant sur l'autoroute ou fréquentant les lieux publics. Il semble également que la police effectue les contrôles et les fouilles en des lieux et à des moments où un grand nombre de jeunes ou de membres des minorités ethniques sont présents. Les facteurs soulignés ci-dessus sous-tendent, au Royaume-Uni une étude pionnière, basée sur l'observation des populations réellement présentes au moment des contrôles.

147. Nick Bland, Joel Miller, *et al.*, *Upping the PACE? An evaluation of the recommendations of the Stephen Lawrence Inquiry on stops and searches*, Londres, Home Office, 2000.

148. Étude de cas basée sur des entretiens avec la police du Merseyside en mars 2011.

149. StopWatch, *StopWatch's response to the proposed changes to the Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) Code of Practice A. Revisions proposed 20th September 2010*, Londres, octobre 2010. L'Open Society Justice Initiative est un membre fondateur de StopWatch. Voir [www.stop-watch.org](http://www.stop-watch.org).

150. Étude de cas basée sur des entretiens avec les policiers du West Yorkshire en juin 2010.

151. En Espagne, la nationalité a été utilisée en lieu et place de l'appartenance ethnique. De ce fait, le terme « Espagnol » renvoie aux Espagnols blancs, tandis que diverses nationalités décrivent l'appartenance ethnique des autres groupes contrôlés. Dans la mesure où très peu d'immigrants ont été naturalisés, il est encore possible d'utiliser de façon assez précise la nationalité pour donner une idée de l'appartenance ethnique, mais cela cache tout de même les immigrants qui ont pris la nationalité espagnole, les membres de minorités ethniques nés dans le pays, et les Roms ; avec le temps, il ne sera plus du tout possible de se satisfaire d'une telle approximation.

152. Voir Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project*, New York, OSI, 2008. Un dossier d'information STEPSS contenant des exemples de formulaires, des directives opérationnelles et des brochures « Connaitre ses droits » est disponible sur demande auprès de : [info@justiceinitiative.org](mailto:info@justiceinitiative.org).

153. Paul Quinton, Nick Bland, *et al.*, *Police Stops, Decision-Making and Practice*, Londres, Home Office, 2000.

154. La possibilité d'utiliser les données pour cibler les opérations dépend de la qualité de ces données ; parfois, en effet, elles ne font que refléter un historique de tendances récurrentes du maintien de l'ordre fondées sur des préjugés.

155. E.J. van der Torre et H.B. Ferwerda, *Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten* (Les fouilles préventives : une analyse de la procédure et de ses effets externes dans dix municipalités).

156. Ibid. Au cours de 54 opérations de fouille préventive à Amsterdam entre novembre 2002 et mars 2004, la police a fouillé 32 332 individus et trouvé 702 armes, dont seulement 15 armes à feu. L'opération a coûté 11 687 heures de travail aux agents. Les résultats étaient similaires à Rotterdam : au cours de 50 opérations nécessitant au total 9124 heures de travail, 18 687 fouilles ont été effectuées et 578 armes trouvées, dont 23 armes à feu.

157. Tout au long du projet STEPSS, les données collectées sur les contrôles à Fuenlabrada ont permis à la police locale de parler avec des membres de la communauté au sujet de la façon dont ces contrôles étaient utilisés. Il a ainsi été révélé que la majorité des contrôles sur une période de deux mois avaient été effectués dans le cadre d'une opération anti-terroriste, menée conjointement avec la police nationale ; on estimait en effet forte la probabilité d'un nouvel attentat Madrid en raison de la coïncidence de deux événements : le procès des suspects des attentats du 11 mars 2006 et la grève de la faim d'un membre important de l'ETA, Inaki de Juana Chaos. Les contrôles liés à la lutte contre le terrorisme n'ont permis qu'une seule arrestation, et les débats au cours des réunions mensuelles entre la police et la collectivité ont clairement mis en relief leurs répercussions négatives sur la communauté marocaine, ce qui a amené la police à annuler l'opération.

158. Réseau européen contre le racisme (ENAR), « Le racisme en Europe: rapport alternatif d'ENAR 2009 – 2010 », (Belgique, ENAR, 2011). Disponible à l'adresse : [http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadowReport2010\\_FR\\_web\\_LR%20final.pdf](http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadowReport2010_FR_web_LR%20final.pdf)

159. Réseau européen contre le racisme, « Rapport supplément: le profilage ethnique en Belgique », *Rapport alternatif 2009/2010*, Bruxelles, ENAR, 2011. Disponible à l'adresse: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/20092010%20ENAR%20supplement%20Belgium.pdf>

160. Andreas Hieronymus, Réseau européen contre le racisme, « Supplemental Report: Ethnic Profiling in Germany », *Shadow Report 2009/2010*, Bruxelles, ENAR, 2011. Disponible à l'adresse: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/ENAR%20Ethnic%20Profiling%20Supplement%20Germany.pdf>.

161. Laura di Pasquale, Réseau européen contre le racisme, « Supplemental Report: Ethnic Profiling in Italy », *Shadow Report 2009/2010*, Bruxelles, ENAR, 2011. Disponible à l'adresse: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/ENAR%20Ethnic%20Profiling%20Supplement%20Italy.pdf>.

162. Voir John Lamberth, témoignage d'expert, *Revised statistical analysis of the incidence of police stops and arrests of black drivers/travelers on the New Jersey Turnpike between intersection 1 and 3 from Years 1988 through 1991*, dans l'affaire *L'État du New Jersey contre Soto*, 734 A.2d 350; N.J. Super Ct. Law Div. 1996.

163. Échelles établies par John Lamberth, statisticien américain et expert sur les questions de profilage ethnique. Voir [www.lamberthconsulting.com](http://www.lamberthconsulting.com). Voir aussi : *New Jersey c. Soto*, 324 N.J. Super. 66, 69, 1996.

164. Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*, New York, OSI, 2006.

165. Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, New York, OSI, 2009.

166. *Home Office Police Research Series Papers*, 2000, voir: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

167. P. A. J. Waddington et K. Stenson, *et al.*, *Disproportionality on police stop and search in Reading and Slough*, Thames Valley Police, non publié, 2002.

168. S. Hallsworth et M. McGuire, *Examining Stop and Search Patterns in the City of London*, Londres, The Centre for Social Evaluation Research, London Metropolitan University et City of London Police, 2005.

169. Une contribution du groupe consultatif communauté-police de Lambeth à l'enquête de la MPA sur les contrôles et les fouilles, Londres, *Lambeth Community-Police Consultation Group*, 2005.
170. Robert Davis, *The Use of Citizen Surveys as a Tool for Police Reform*, New York, Vera Institute of Justice, juillet 2000.
171. Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *EU-MIDIS Données en bref 4: contrôles de police et minorités*, Vienne, FRA, 10 novembre 2010.
172. Mary Walker, *Traveller/Ethnic Minorities Communities' Attitudes to the Garda Síochána*, Unité de recherche de la Garda, rapport de recherche n°9/07, 2007.
173. Abigail Kramer, News Brief: City Youth and the NYPD, 5 mai 2011, disponible à l'adresse : <http://www.news.school.edu/milano/nycaffairs/newsbriefs.aspx#NYPD>.
174. *Home Office Police Research Series Papers*, 2000, p.127-132, voir: <http://rds.homeoffice.gov.uk/UnitedKingdom/rds/policerspubs1.html>.
175. Paul Quinton, Nick Bland, *et al.*, *Police Stops, Decision-Making and Practice*, Londres, Home Office, 2000.
176. V. Stone et N. Pettigrew, *The Views of The Public on Stops and Searches*, Londres, Home Office, 2000.
177. Centre pour l'étude de la démocratie, Bulgarie ; Professor András L. Pap et TÁRKI, Hongrie ; GEA21, Espagne, étude conduite en coopération avec l'Open Society Justice Initiative. Résultats disponible auprès de l'Open Society Justice Initiative ; une analyse comparative peut être consultée dans *I Can Stop Whoever I Want: Ethnic Profiling in Bulgaria, Hungary and Spain*, New York, Open Society Institute, 2006.
178. Open Society Justice Initiative, *I Can Stop Whoever I Want: Ethnic Profiling in Bulgaria, Hungary and Spain*, New York, OSI, 2006.
179. Migrants Rights Centre Ireland, *Singled out: Exploratory study on ethnic profiling in Ireland and its impact on migrant workers and their families*, 2011. Disponible à l'adresse: [http://www.mrci.ie/media/130129931649\\_Singled\\_Out%20EMBARGO%2028%20MARCH.pdf](http://www.mrci.ie/media/130129931649_Singled_Out%20EMBARGO%2028%20MARCH.pdf).
180. Ibid, p.24.
181. Article, « Erklæring: Sandheden bag urolighederne » publié sous le pseudonyme « Des garçons du cœur de Nørrebro », *Politiken*, 18 février 2008.
182. Les zones de contrôles et de fouilles sont instaurées par les commissaires de district de la police. L'autorisation doit être établie par écrit, et préciser la raison amenant à définir une telle zone, le secteur géographique couvert, et la durée de l'opération. Il n'y a pas de limitation temporelle à la possibilité de renouveler l'autorisation pour une même zone.
183. Entre le 15 septembre 2008 et le 15 janvier 2010, 9887 individus ont subi un total de 17 977 contrôles dans les zones de contrôles et de fouilles. Parmi les personnes touchées par ces contrôles, on dénombrait 120 nationalités différentes, et seulement 697 femmes avaient été contrôlées. Une personne avait été fouillée 31 fois, et la plus vieille personne contrôlée avait 81 ans. Les fouilles ont permis de repérer 1064 infractions à la loi, dont 309 cas de port d'armes, sur un total de près de 18 000 fouilles. Voir: <http://politiken.dk/indland/ECE882398/18000-visitationer-gav-300-vaaben/>.

184. Voir: <http://politiken.dk/indland/ECE882398/18000-visitationer-gav-300-vaaben/>. Les 20% incluent les non-Danois de race blanche, comme les Norvégiens ou les Suédois. Le nombre réel de membres des minorités visibles pourrait être plus élevé dans la mesure où les statistiques danoises ne comptabilisent les descendants d'immigrants que lorsque leurs deux parents ont conservé leur nationalité d'origine. Voir: <http://politiken.dk/indland/ECE883053/racismecenter-vil-undersoege-visitationer/>.

185. Voir: <http://www.cphpost.dk/news/crime/155-crime/46646-norrebro-riots.html>; <http://www.cphpost.dk/news/crime/155-crime/46662-random-searches-net-one-weapon.html>.

186. Le nombre de fouilles augmente avec de maigres résultats: <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3182&grupp=9495&artikel=3413240>.

187. Réseau indépendant d'experts en droits fondamentaux de l'Union européenne, CFR-CDF, « Opinion 4. 2006 : Ethnic Profiling »

188. David Harris, *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*, New York, The New Press, 2002, et Services des douanes des États-Unis, *Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative*, année fiscale 1998, U.S. Customs Service.

189. *National Intelligence Model*, voir <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/nim-introduction>; *Association of Chief Police Officers, ACPO, 2005 Guidance on the National Intelligence Model*, voir <http://www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/nim2005.pdf>. DEAD LINKS ???

190. R. Davis et P. Mateu-Gelabert, *Respectful and Effective Policing: Two Examples in the South Bronx*, New York, Vera Institute, mars 1999.

191. Voir Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project*, New York, OSI, 2009.

192. *Police And Criminal Evidence Act 1984, Code of Practice A 2011*, para. 5.1.

193. Étude de cas basée sur une visite de la police locale (*Constabulary*) du Hertfordshire en avril 2008 et un entretien en septembre 2010.

194. Ministère de la Justice du Royaume-Uni, *Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006/7*, Londres, Ministry of Justice, 2008.

195. Étude de cas basée sur des entretiens en avril 2008, septembre 2010 et mai 2011.

196. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le MPS réexaminait ses pratiques en matière de contrôles et de fouilles, mais n'avait pas encore annoncé les conclusions de cet examen, ni les mesures à prendre.

197. Disponibles à l'adresse: <http://www.mpa.gov.United Kingdom/downloads/issues/stop-search/english07.pdf>. DEAD LINK

198. [www.mpa.gov.United Kingdom/issues/stop-search/go-wisely.htm](http://www.mpa.gov.United Kingdom/issues/stop-search/go-wisely.htm). DEAD LINK

199. Information disponible sur le site: [http://www.streathamguardian.co.UnitedKingdom/news/8185732.Mobile\\_phone\\_app\\_to\\_diffuse\\_stop\\_and\\_search\\_tension/](http://www.streathamguardian.co.UnitedKingdom/news/8185732.Mobile_phone_app_to_diffuse_stop_and_search_tension/) DEAD LINK !

200. Le principe de non-refoulement est consacré par le droit international des réfugiés. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés dispose qu'« aucun des Etats contractants n'ex-



pulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée ».

201. La plupart des demandes d'asile sont faites à l'aéroport de Roissy. En 2006, près de 96% des demandes d'asile effectuées aux frontières françaises étaient faites dans cet aéroport. <http://www.anafe.org/index.php>.

202. Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers / ANAFE, *Une France inaccessible : Rapport de visites en aéroports, Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle*, Paris, ANAFE, décembre 2007.

203. 1990 Trust, *Stop and Search: The Views and Experiences of Black Communities on Complaining to the Police*, Londres, Metropolitan Police Authority, 2004. S. Havis et D. Best, *Stop and Search Complaints (2000–2001)*, Londres, Police Complaints Authority, 2004.

204. R. C. McCorkle, A. B., *500 Traffic Stop Data Collection Study – A summary of Findings*, Las Vegas, Bureau du Procureur général de l'état du Nevada, 2003.

205. *Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)*, version de 2011.

206. Étude de cas basée sur une visite de la police locale (*Constabulary*) du Hertfordshire en avril 2008 et un entretien en septembre 2010, et une visite de la police locale du Suffolk en mai 2011.

207. *Erlass des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive*.

208. Pour évaluer les effets de la formation, il est nécessaire que les compétences transmises durant cette formation, et les répercussions qu'elles devraient avoir sur les comportements, soient clairement identifiées et suivies au moyen de systèmes de mesure de la performance qui prennent bien en compte ces éléments. De plus, l'évolution des indicateurs de performance ne peut être évaluée que si on a dispose comme point de comparaison de données antérieures concernant les mêmes indicateurs, ce qui n'est pas toujours le cas. En pratique, l'évaluation des formations peut se révéler complexe et coûteuse, et leur résultats amènent souvent à se demander avec quelle certitude l'on peut vraiment établir un lien causal entre la formation et l'évolution observée.

209. F. Dobbin, A. Kalev, et E. Kelly, « Best Practices or Best Guesses? Diversity Management and Remediation of Inequality », *American Sociological Review* 71, 2006, p.589–617.

210. Dobbin, Kalev, et Kelly, « Best Practices or Best Guesses? ».

211. La Charte de Rotterdam (Rotterdam, octobre 1997) énonce aussi les principes clefs pour la formation des agents de police. Disponible à l'adresse: <http://www.rotterdamcharter.nl/read/2465>.

212. Voir Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project*, New York, OSI, 2009.

213. Entretien de la Justice Initiative avec Paul Gademan, coordinateur du projet, Unité pour la diversité, police d'Amsterdam, 5 mai 2008. Mis à jour par un entretien avec Ingrid Bakker, police d'Amsterdam Police, 12 septembre 2008.

214. <http://www.secondwave.org> DEAD LINK !

215. <http://www.notanotherdrop.com/NAD/Welcome.html>.

216. Étude de cas basée sur des entretiens effectués en septembre 2008.

217. ACPO *National Communities Tension Team, Community Bulletin*, septembre 2007. Hampshire Police Authority, *Community Affairs Committee*, retour d'expérience sur l'opération Nicole, novembre 4, 2008, [http://www.hampshirepoliceauthority.org/item\\_8\\_-\\_exercice\\_nicole\\_feedback.doc](http://www.hampshirepoliceauthority.org/item_8_-_exercice_nicole_feedback.doc).

218. Étude de cas basée sur des entretiens menés en septembre 2008 et mai 2011.

219. Entretien de la Justice Initiative avec Colin Melis, « Maison de l'information » d'Amsterdam, décembre 2008. Entretien de la Justice Initiative avec Pieter Jan van Slooten, « Maison de l'information » d'Amsterdam, août 2009 et 1er juin 2010.

220. Youssif Meah et Collin Mellis, *Recognising and Responding to Radicalisation: Considerations for policy and practice through the eyes of street level workers*, projet EU Record, p.30-31.

221. Entretiens de la Justice Initiative avec deux conseillers-experts sur l'Islam, police fédérale belge, 10 mai 2010.

222. S. W. Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry*, Londres, The Stationary Office CM 4262-I, 1999.

223. Pour d'autres exemples de vérification des politiques visant à traiter le problème des discriminations policières, se reporter par exemple à l'opération Pennant mise en place par la police métropolitaine de Londres (MPS), voir ci-dessus section 4, b. Le projet STEPSS de l'Open Society Justice Initiative's STEPSS comportait également un audit de la législation, des politiques, des pratiques et des formations existantes en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs policiers de contrôle d'identité et de fouille en Bulgarie, en Hongrie et en Espagne. Voir Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project*, New York et Budapest, OSI, 2008.

224. Voir <http://www.europeandialogue.org>.

225. Une description sommaire du « *Practice Orientated Package* » et du questionnaire est disponible à l'adresse: <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/PACE-SSAT-POP.pdf?view=Binary>. Voir aussi <http://police.homeoffice.gov.uk/news-and-publications/publication/operational-policing/PACE-SSAT-POP.pdf>.

226. Aux États-Unis, les recherches les plus récentes semblent indiquer que le diversité des effectifs au sein des services de police américains ne commence à avoir un effet sur le profilage ethnique que lorsque des agents noirs et latinos atteignent les rangs hiérarchiques les plus élevés au sein de leur service. Un effectif diversifié, mais avec une concentration des agents de couleur aux rangs de sous-officier ou aux rangs inférieurs, n'a aucun effet en termes de réduction du profilage ethnique. Conclusions présentées par Philip Atiba Goff du *Consortium for Police Leadership in Equity (CPLE)* lors d'une table-ronde à New York, les 26 et 27 octobre 2010. Contribution à paraître après révision.

227. Selon l'Office néerlandais des statistiques, au 1er janvier 2007 il y avait 1 601 194 immigrants de première génération et 1 569 212 migrants de seconde génération dans le pays. Les Pays-Bas ont une population totale second de 16 357 992 habitants. Voir le Rapport alternatif de l'ENAR 2007, « Racism in the Netherlands », p.7, disponible à l'adresse: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/national/Netherlands%20-%20SR%202007.pdf>.

228. Entretiens de la Justice Initiative avec des policiers belges issus des minorité, octobre 2008.

229. Entretiens de la Justice Initiative avec des agents de police néerlandais travaillant dans le domaine de la diversité et des policiers issus de minorités, mai 2008.

230. Plus d'information disponible à l'adresse: <http://www.nbpa.co.uk/>.
231. Plus d'information disponible à l'adresse: [http://www.met.police.uk/links/muslim\\_police.htm](http://www.met.police.uk/links/muslim_police.htm).
232. Entretiens de la Justice Initiative avec des Gardai, Bray, Ireland, juin 2008.
233. Entretien de la Justice Initiative avec le commissaire de police Theo Van Gasse, octobre 2008.
234. « Language from the Law: The Cardiff E.S.O.L. Police Project », informations disponibles à l'adresse: [http://citiesofmigration.ca/good\\_idea/language-from-the-law-the-cardiff-esol-english-for-speakers-of-other-language-police-project](http://citiesofmigration.ca/good_idea/language-from-the-law-the-cardiff-esol-english-for-speakers-of-other-language-police-project)
235. Étude de cas basée sur un entretien effectué en juin 2008.
236. *PACE Code of Practice A*.
237. Parmi les membres du MSF on compte les principales organisations communautaires musulmanes britanniques, et à travers son réseau de membres affiliés le forum est en contact avec des centaines d'associations musulmanes, tant à l'échelle nationale que locale.
238. Sue Adamson et Bankole Cole, *Evaluation of the West Yorkshire Police Community Scrutiny Panels (stop and search) Final Report*, Université de Hull, 2007.
239. Conseil pour l'égalité raciale d'Ipswich et du Suffolk, *Stop and Search in Ipswich*, Suffolk, ISCRE, 2008. Disponible à l'adresse: <http://www.lawforlife.org.uk/data/files/stop-search-in-ipswich-report-235.pdf>.
240. Données tirées de la présence de la Justice Initiative à une réunion du *North Central Divisional Forum* le 11 juin 2008 ; entretiens avec l'inspecteur de police Mary Gormley, juin 2008 et de nombreux représentants d'organisations non-gouvernementales, juin 2008.
241. Étude de cas basée sur une visite en juin 2008.
242. K. Derfoufi, « Schedule 7 – The Need for Greater Accountability », in K. Sveinsson (sous la direction de), *Ethnic Profiling: The Use of "Race" in United Kingdom Law Enforcement*, Londres, Runnymede Trust, 2010. Des données récentes sur les statistiques et les résultats de l'annexe 7 ont été obtenues via une demande d'accès à l'information. Se reporter à : Vikram Dodd, « Asian people 42 times more likely to be held under terror law », *The Guardian*, 23 mai 2011.
243. Étude de cas basée sur des entretiens en juin 2008 et septembre 2010.
244. Étude de cas basée sur des entretiens en juin 2008.
245. Voir Strathclyde Police: <http://www.strathclyde.police.uk/>.
246. Adresse du site: [www.faircop.org](http://www.faircop.org), et sur Twitter : @fair\_cop.
247. Entretiens de la Justice Initiative avec des *Travellers*, juin 2008 ; avec Caroline Keane, du Pavee Point Travellers' Centre, juin 2008 ; avec des Gardai de Finglas, juin 2008.
248. La MCU fonctionne au sein de la Division anti-terroriste du MPS londonien. L'unité comprend huit agents de l'anti-terrorisme, musulmans comme non-musulmans.
249. Robert Lambert, « Empowering Salafis and Islamists Against Al Qaeda: A London Counter-terrorism Case Study », *PSOnline*, janvier 2008, p.32, voir [www.apsanet.org](http://www.apsanet.org).
250. 660 UNTS 195, entré en vigueur le 4 janvier 1969.

251. L'article 14 de la Convention prévoit que « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation », Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 14, ETS 5, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, telle que modifiée par les protocoles n°3, 5, 8 et 11.

252. Le protocole n°12 est entrée en vigueur au 1er avril 2005. En date du 18 janvier 2008, 15 états avaient ratifié le protocole.

253. Protocole n°12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rapport explicatif, 22(iii).

254. *Timishev c. la Russie*, requêtes n°55762/00, 55974/00, CrEDH., jugement du 13 décembre 2005, para. 56.

255. Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique (au principal) (n°2), 1 CrEDH 252, paragraphe 10 (1968) ; voir aussi *Abdulaziz et autres c. le Royaume-Uni*, CrEDH, jugement du 28 mai 1985, para. 72.

256. Voir, *mutatis mutandis*, l'affaire *Abdulaziz et autres c. le Royaume-Uni*, CrEDH, jugement du 28 mai 1985, para. 82.

257. *Id.* (*Abdulaziz*), para. 72.

258. Dans l'affaire *Inze*, par exemple, la Cour a estimé que les amendements législatifs proposés « montraient que l'objectif de la législation en question pouvait également être atteint en appliquant d'autres critères que ceux fondés sur [la naissance hors du mariage] », qui constituaient une violation de la CEDH. *Inze c. l'Autriche*, n°8695/79, CrEDH, jugement du 28 octobre 1987, para. 44.

259. *Timishev c. la Russie*, requêtes n°55762/00, 55974/00, CrEDH, jugement du 13 décembre 2005.

260. *Id.*, para. 39-44.

261. *Id.*, para. 41.

262. Dans un jugement cité par l'arrêt *Timishev*, *Nachova c. la Bulgarie*, la Grande Chambre avait jugé que l'absence d'une enquête approfondie et vigoureuse sur les tirs à motivation raciste dont deux jeunes Roms avaient été victimes de la part de la police militaire bulgare enfreignait les garanties de non-discrimination de l'article 14, lu conjointement avec l'article 2 (droit à la vie). Élément intéressant dans le cadre du profilage ethnique, la Cour a aussi repris à son compte une autre déclaration de la Grande Chambre, selon laquelle « afin de préserver la confiance du public dans leur appareil de maintien de l'ordre, les Etats contractants doivent s'assurer que dans les enquêtes sur des incidents impliquant le recours à la force, une distinction nette est bien faite, à la fois dans leur système juridique et dans la pratique, entre des cas d'usage excessif de la force et des cas de meurtres racistes », *Nachova et autres c. Bulgarie*, (CrEDH), jugement du 6 juillet 2005, para.160.

263. *Id.*, para. 58-59.

264. *Hoffmann c. l'Autriche*, CrEDH, jugement du 23 juin 1993, para.36.

265. *Gaygusuz c. l'Autriche*, CrEDH, jugement du 16 septembre 1996, para. 42.

266. Pour mener à bien ce type d'analyse, les chercheurs ont besoin de s'appuyer sur des statistiques de contrôles comprenant des données sur l'origine ethnique des personnes contrôlées. Or, en Europe, ces données sont généralement absentes : de nombreuses forces de police ne consignent pas les contrôles qu'elles effectuent, ou ne rendent pas ces informations accessibles au public, et pour des raisons historiques, presque aucun pays n'enregistre de données ethniques. Le Royaume-Uni est ainsi le seul état-membre de l'UE à recueillir des données sur l'origine ethnique en relation avec les pratiques policières de contrôle et de fouille, et depuis 1992, à publier régulièrement ces statistiques.

267. Dans une décision sur la recevabilité de la requête n°51346/99, *Cissé c. la France*, rendue le 16 janvier 2001, la cour a déclaré irrecevables les éléments de la requête visant à alléguer une violation de l'article 14, lu conjointement avec l'article 5, qui se serait produite lors de l'évacuation par la police d'une église parisienne précédemment occupée par « un groupe d'étrangers provenant de certains pays africains installés en France et démunis de titres de séjour » et qui avaient décidé « en 1996 de s'engager dans une action collective afin d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir un réexamen de leur situation administrative en France ». Les allégations d'une infraction à l'article 14 (conjointement à l'article 5) se rapportaient aux faits suivants : lors de l'évacuation de l'église, la police avait contrôlé et interrogé l'ensemble des occupants, mais « les forces de police relâchèrent immédiatement les individus de couleur blanche et regroupèrent tous les occupants non grévistes de la faim ayant pour caractéristique commune la couleur foncée de leur peau et les acheminèrent par car dans un centre de rétention administrative pour étrangers en instance d'éloignement ». Relevant que la majorité des occupants de l'église, y compris la requérante, appartenaient au groupe d'étrangers originaires d'Afrique démunis de titres de séjour, la cour notait que « le dispositif de vérification d'identité mis en place à la sortie de l'église visait le contrôle de toute personne soupçonnée d'être en situation irrégulière. Dans ces conditions », la cour ne pouvait pas « conclure que la requérante [avait fait] l'objet d'une distinction discriminatoire fondée sur la race ou la couleur ».

268. Par exemple, dans l'affaire *Cobzaru c. la Roumanie*, qui concernait des violences policières à l'encontre d'une victime rom, la Cour a observé que « les nombreux incidents anti-Roms, qui impliquaient souvent des agents de l'Etat, dans les années qui ont suivi la chute du régime communiste en 1990, ainsi que d'autres éléments prouvant l'échec récurrent des autorités à remédier à ces cas de violences, étaient des faits bien connus de l'opinion publique, dans la mesure où ils étaient régulièrement couverts par les médias (...) [1] ne fait donc aucun doute que de tels incidents, ainsi que les politiques adoptées au plus haut niveau par les autorités roumaines pour combattre les discriminations à l'encontre des Roms, étaient bien connus également des autorités chargées de l'enquête dans le cas d'espèce, ou qu'ils auraient dû tout au moins avoir été connus d'elles, et que par conséquent un soin particulier aurait dû être apporté à l'examen de potentielles motivations racistes derrière cette violence », *Cobzaru v Romania*, requête n°48254/99, CrEDH, jugement du 27 juillet 2007, para. 97.

Or, loin de mettre un « soin particulier » à enquêter sur d'éventuelles motivations racistes aux violences subies par le requérant, les procureurs roumains se sont permis « tout au long de l'enquête, des remarques tendancieuses concernant l'origine rom du requérant » (id., para. 98). La Cour a donc jugé que ces remarques trahissaient « une attitude générale discriminatoire de la part des autorités » (id., para. 100), et que ces faits, conjointement avec « le manque d'empressement des forces de l'ordre à enquêter sur de possibles motivations racistes derrière les mauvais traitements subis par le requérant », constituaient une discrimination en infraction à la CEDH (id., para. 101).

269. *D.H. et autre c. la République tchèque*, requête n°57325/00. CrEDH, Grande Chambre, jugement du 13 novembre 2007.

270. *Id.*, para. 184.

271. Dans cette affaire, il s'agissait d'attaquer des pratiques discriminatoires dans l'éducation publique.

272. CrEDH, *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, requête n°4158/05, jugement du 12 janvier 2010, para. 85.

273. CrEDH, *Marper c. le Royaume-Uni*, requêtes n°30562/04 et 30566/04, jugement du 4 décembre 2008, para. 125.

274. *Gusinskiy c. la Russie*, requête n°70276/01, CrEDH, jugement du 29 mai 2004, §53, « [...] les soupçons doivent être fondés sur des motifs raisonnables qui forment une part essentielle des garanties contre une arrestation ou une détention arbitraire. Le fait que les soupçons soient de bonne foi n'est donc pas suffisant. Les termes « soupçons raisonnables » impliquent en effet « l'existence de faits ou d'une information de nature à pouvoir convaincre un observateur objectif que la personne en question pourrait avoir commis le délit ». Ce jugement s'appuie sur un arrêt de 1990 dans l'affaire *Fox, Campbell et Hartley c. le Royaume-uni*, requête n°12244/86, 12245/86 et 12383/86, jugement du 30 août 1990.

275. CrEDH, *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, requête n°4158/05, jugement du 12 janvier 2010, para. 87.

276. À l'heure où les forces de l'ordre dans les états-membres de l'UE considèrent ce jugement à la lumière des larges pouvoirs de contrôle et de fouille qui sont accordés à de nombreux services de police en Europe, il serait bon aussi qu'elles prennent en considération le fait que la cour, dans l'arrêt *Gillan*, tout en s'abstenant de juger les contrôles et la soumis à son examen dans cette affaire comme une violation de l'article 5 (liberté), n'en a pas moins relevé que :

Pour pouvoir déterminer si quelqu'un a été « privé de sa liberté » au sens de l'article 5, il convient de prendre pour point de départ sa situation concrète et de prendre en compte un large éventail de critères tels que le type, la durée, les conséquences de la mesure en question, et la façon dont elle a été appliquée. [...]

La Cour fait remarquer que, bien que la durée pendant laquelle chacun des requérants a été retenu n'ait pas excédé, dans l'un comme l'autre cas, une trentaine de minutes, durant ce temps les requérants ont été complètement privés de toute liberté de mouvement. Ils ont été contraints de rester où ils étaient et de se soumettre à la fouille, et s'il avaient refusé ils auraient encouru une interpellation, une détention au poste de police et des poursuites pénales. Cet élément de coercition suggère bien une privation de liberté au sens de l'article 5.

CrEDH, *Gillan et Quinton c. le Royaume-Uni*, requête n°4158/05, jugement du 12 janvier 2010, para. 56.

277. Dans sa décision rejetant l'allégation de discrimination avancée par la requérante, la Cour européenne soulignait que celle-ci, une immigrante clandestine d'origine africaine, avait reconnu l'illégalité de son statut et organisé une action collective avec d'autres immigrants illégaux dans une église parisienne pour protester contre leur statut au regard des lois sur l'immigration. Dans ces

circonstances précises, la cour a considéré ne pas être en mesure de « conclure que la requérante [avait fait l'objet] d'une distinction discriminatoire fondée sur la race ou la couleur » lorsque les policiers évacuant l'église avaient mis à part les manifestants non-blancs pour leur faire subir pour un contrôle plus poussé.

278. *Bozano c. la France*, requête n°9120/80, CrEDH, jugement du 18 décembre 1986, 60-61 (concluant à une violation de l'article 5(1)(f) lorsqu'une « procédure d'expulsion a été déviée en l'espèce de son objet et de sa finalité naturels »). Les contrôles sous de faux prétextes sont une pratique policière courante dans de nombreux contextes. Pour donner un exemple, un policier français a déclaré à une chercheuse : « Si tu es dans la rue et que tu vois un noir ou un homme avec des traits arabes, tu te dis : « Il n'a pas l'air français », et alors tu peux l'interpeller pour vérifier qu'il a des papiers. Pendant qu'il est retenu, tu peux le fouiller et peut-être trouver de la drogue ou des armes ». Cathy Schneider, « Police Power and Race Riots in Paris » *Politics and Society*, Vol. 35, n°4, décembre 2007.

279. Dans *Rosalind Williams*, décision n°13/2001 de la Cour constitutionnelle d'Espagne, 29 janvier 2001 (STC 13/2001).

280. Voir *Rosalind Williams Lecraft c. l'Espagne*, « Communication Submitted for Consideration Under the First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights », déposée par l'Open Society Justice Initiative, SOS Racismo, et Women's Link Worldwide, 11 septembre 2006, disponible à l'adresse: [http://www.justiceinitiative.org/activities/ec/ec\\_spain](http://www.justiceinitiative.org/activities/ec/ec_spain).

281. Id., 7.2 et 7.4.

282. *R. v. Immigration Officer at Prague Airport ex parte Roma Rights Centre and Others* ("Roma Rights"), Chambre des Lords du Royaume-Uni, UKHL 55, jugement du 17 septembre 2004.

283. *R. v. Immigration Officer at Prague Airport ex parte Roma Rights Centre and Others* ("Roma Rights"), Chambre des Lords du Royaume-Uni, UKHL 55, jugement du 17 septembre 2004, 2-4.

284. Id., Opinion de la baronne Hale de Richmond, 8.

285. Id., 81 (citant l'opinion des *Lord Justices* dans le jugement de la Cour d'appel).

286. Id., 82-83. Voir aussi l'opinion de Lord Carswell, 113.

# Open Society Justice Initiative

L'Open Society Justice Initiative s'appuie sur le droit pour protéger les populations à travers le monde, et renforcer leur autonomie.

En portant des litiges devant les tribunaux, et à travers des activités de défense et de plaidoyer, de recherche ou d'assistance technique, la Justice Initiative promeut les droits de l'homme et s'attache à consolider les capacités juridiques au sein de sociétés ouvertes.

Nous encourageons la responsabilité devant les tribunaux pour les crimes internationaux, combattons la discrimination raciale, le déni de citoyenneté et les situations d'apatridie, soutenons les réformes du système de justice pénale, abordons de front les abus de pouvoir liés à la sécurité nationale ou à la lutte contre le terrorisme, et cherchons à étendre la liberté d'information et la liberté d'expression, ainsi qu'à enrayer la corruption qui découle de l'exploitation des ressources naturelles. Nos équipes sont basées à Abuja, Amsterdam, Bichkek, Bruxelles, Budapest, Freetown, La Haye, Londres, Mexico, New York, Paris, Phnom Penh, Saint-Domingue, et Washington, D.C.

Le Justice Initiative est administré par un Conseil composé des membres suivants : Christopher Stone (Président), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Yonko Grozev, Asma Jahangir, Anthony Lester QC, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Aryeh Neier, Herman Schwartz, l'Honorable Patricia M. Wald et L. Muthoni Wanyeki.

Le personnel comprend : James A. Goldston, directeur exécutif ; Robert O. Varenik, directeur des programmes ; Zaza Namoradze, directeur du bureau de Budapest ; Kelly Askin, rère responsable juridique, justice internationale ; David Berry, délégué principal à la communication ; Sandra Coliver, déléguée principale aux affaires juridiques, liberté d'information et d'expression ; Tracey Gurd, déléguée principale aux activités de plaidoyer ; Julia Harrington Reddy, déléguée principale aux affaires juridiques, égalité et citoyenneté ; Ken Hurwitz, rer officier aux affaires juridiques, lutte contre la corruption ; Katy Mainelli, directrice administrative ; Chidi Odinkalu, délégué principal aux affaires juridiques, Afrique ; Martin Schönteich, délégué principal aux affaires juridiques, justice criminelle nationale ; Amrit Singh, déléguée principal aux affaires juridiques, sécurité nationale et lutte contre le terrorisme ; et Rupert Skilbeck, directeur du contentieux.

[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)



# Les fondations Open Society

Les fondations Open Society s'attachent à construire les démocraties dynamiques et tolérantes dont les gouvernements sont redevables vis-à-vis de leurs citoyens. Travaillant avec les communautés locales dans près de 100 pays, les fondations Open Society soutiennent la justice et les droits de l'homme, la liberté d'expression, l'accès à l'éducation et aux soins de santé publics.

[www.soros.org](http://www.soros.org)





En Europe, le profilage ethnique par les forces de l'ordre représente une forme très répandue de discrimination, qui viole pourtant les normes fondamentales en matière de droits de l'homme. Le profilage ethnique est de plus inefficace : il conduit les policiers à fixer leur attention sur des traits raciaux ou ethniques plutôt que sur les véritables indices qui devraient éveiller leurs soupçons, et les contrôles et fouilles qui en résultent touchent de très nombreux innocents. Heureusement, de meilleures alternatives existent – des approches du maintien de l'ordre qui sont à la fois plus justes et plus efficaces. Ce manuel présente en détail ces approches, et donne des conseils précis pour aider à réduire les discriminations tout en renforçant l'efficacité de la police.

*Reduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne* fournit ainsi des questions à poser pour dresser un bilan de la situation, des idées de réformes expérimentées sur le terrain, et des modèles éprouvés de bonnes pratiques pour réduire le profilage ethnique. Il est rédigé à l'intention des policiers, des institutions de contrôle de la police, des diverses entités et organismes chargés du maintien de l'ordre, des organisations issues de la société civile et des représentants des communautés pour leur permettre de mieux comprendre les dynamiques et les coûts du profilage ethnique, et les aider à développer de nouveaux partenariats, de nouvelles politiques et pratiques pour traiter le problème et trouver des solutions.

Ce manuel rassemble également près de 100 études de cas, qui montrent comment les efforts pour affronter la question du profilage ethnique peuvent être couronnés de succès. Ces efforts, en effet, peuvent permettre, non seulement de réduire les pratiques policières discriminatoires et leurs répercussions négatives, mais aussi d'améliorer la qualité générale du maintien de l'ordre, et d'en renforcer l'efficacité.

