

Faire face au profilage ethnique par la police

Rapport condensé sur le projet STEPSS (*Strategies for Effective Police Stop and Search* - Stratégies pour des contrôles de police efficaces)

Qu'est-ce que le profilage ethnique ?

Le terme de « profilage ethnique » désigne le recours à la race, à l'appartenance ethnique, à la religion ou à l'origine nationale, plutôt qu'au comportement individuel, comme critère de décision dans le cadre du maintien de l'ordre, pour déterminer les personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. Le profilage ethnique se manifeste le plus souvent à travers les décisions que prennent les agents de police dans la sélection des personnes qu'ils contrôlent et à qui ils demandent de produire leurs papiers d'identité, qu'ils questionnent, fouillent, et parfois placent en état d'arrestation. Le profilage ethnique peut également être utilisé pour « forer » des données, c'est à dire effectuer des recherches informatisées au sein de bases de données pour repérer d'éventuels suspects de terrorisme, ou pour cibler des actions de surveillance ou des stratégies de lutte contre la radicalisation.

Il n'y a guère de consensus clair en Europe sur ce qui constitue le profilage ethnique, et encore moins sur la façon d'aborder le problème. Les définitions plus spécifiques du profilage ethnique s'échelonnent sur un fil continu, qui va du recours intentionnel au seul critère racial à l'usage conscient ou inconscient de ce dernier en conjonction avec d'autres facteurs pour décider d'un contrôle. Les définitions étroites considèrent qu'il y a profilage ethnique quand les officiers de police prennent la décision d'un contrôle sur la seule base de l'appartenance ethnique apparente de la personne contrôlée. Cette définition étroite du profilage ethnique échoue à prendre en compte la réalité du maintien de l'ordre sur la voie publique, au cours duquel les agents fondent leurs décisions sur un certain nombre de facteurs qui peuvent inclure l'appartenance ethnique de la personne telle qu'ils la perçoivent, ou être liés à cette appartenance. Il arrive que le profilage ethnique trouve sa cause dans le comportement volontairement raciste de certains agents pris individuellement, mais il peut aussi être le résultat du recours

inconscient à des stéréotypes racistes, et il peut être le reflet de facteurs institutionnels, tels que des choix inégaux dans l'application de la loi, ou des schémas de déploiement des forces de police qui se trouvent avoir un impact différencié sur des groupes ethniques minoritaires.

Il faut distinguer le profilage ethnique du « profilage criminel », qui s'appuie sur des catégories statistiques basées sur des caractéristiques identifiables que l'on pense corrélées avec certains comportements, comme par exemple les profils que l'on a développé pour les tueurs en série, les auteurs de détournements d'avion, ou les transporteurs de drogue. L'appartenance ethnique est souvent utilisée, d'une façon correcte, pour compiler des « profils de suspects » ou des descriptions de suspects, qui sont généralement basées sur la description faite par un témoin d'un individu relié à un crime particulier, commis en un lieu spécifique à un moment déterminé.

Les partisans du profilage ethnique avancent que ce dernier fait simplement partie d'un « bon travail de police » et qu'il relève de la prévention de la délinquance, parce que les groupes minoritaires sont davantage susceptibles d'être impliqués dans la criminalité. Les données que nous présentons dans ce rapport, et qui viennent corroborer d'autres études, démontrent que cet argument n'est tout simplement pas vrai. Les enquêtes suggèrent que le profilage est inefficace et même contre-productif. Il est nécessaire que la police soit revêtue d'une légitimité aux yeux des citoyens, et que les gens aient confiance dans le fait que la police agira avec équité, et dans le cadre effectif de la loi. Le profilage ethnique est inefficace parce qu'il ruine la confiance en la police des communautés, et réduit d'autant leur désir de coopérer dans le cadre des enquêtes criminelles ou anti-terroristes, ou de se tourner vers la police pour endiguer la délinquance dans leurs quartiers. Le profilage ethnique prélève également un lourd tribut sur les individus, les groupes et les communautés qui sont désignées à une attention disproportionnée. Pour les individus contrôlés et mis en état d'arrestation, l'expérience est parfois terrifiante et humiliante. Le profilage ethnique permet également de stigmatiser des groupes entiers comme « communautés suspectes », et il contribue ainsi à la surreprésentation des minorités ethniques dans d'autres secteurs du système judiciaire pénal, à la perpétuation de stéréotypes négatifs et à la légitimation du racisme.

A ce jour, le Royaume-Uni est le seul état-membre de l'Union européenne qui collecte de façon systématique des données concernant les contrôles de police en relation avec l'appartenance ethnique. La collecte de données n'a pas mis fin au problème dans le pays (les Noirs et les personnes d'origine asiatique sont toujours davantage contrôlés que les Blancs), mais elle a jeté les bases d'un débat ouvert et informé entre la police et les communautés locales au sujet des causes de ces disparités, et a permis de développer des politiques pour y répondre. Les statistiques ethniques sont essentielles pour repérer des résultats discriminatoires, y compris ceux qui sont le produit de politiques ou de types de pratiques qui ne reflètent pas nécessairement une intention de discriminer. Il est nécessaire de rassembler des données ethniques si l'on veut déterminer l'ampleur du profilage ethnique, démontrer son impact sur les groupes minoritaires, et offrir des voies de réparation efficace. Sans cette collecte de données, il est bien plus probable que

le problème du profilage ethnique ne soit ni reconnu, ni précisément mesuré, et non plus affronté.

Le projet STEPSS

Sur une période de 18 mois, à partir de janvier 2007, l'Initiative pour la Justice de l'Open Society Institute a engagé un travail avec les forces de police et les organisations issues de la société civile en Bulgarie, en Hongrie et en Espagne¹, pour observer et surveiller le recours aux contrôles policiers, dans le cadre d'un projet soutenu par le programme AGIS de la Commission européenne, et intitulé "*Strategies for Effective Police Stop and Search*" (Stratégies pour des contrôles de police efficaces), ou STEPSS. S'appuyant sur des recherches et sur les leçons que l'on peut tirer du Royaume-Uni, le projet STEPSS a développé des outils et des processus pour évaluer et suivre les contrôles de police. Un formulaire d'attestation de contrôle, incluant des données relatives à l'appartenance ethnique de la personne contrôlée, a été mis au point, et les conclusions de la recherche ont été débattues avec des comités constitués de représentants des communautés minoritaires locales. A travers ce processus, STEPSS espérait mettre en évidence le fait que des contrôles frappant de façon disproportionnée les minorités (en d'autres termes, le profilage ethnique) peuvent très bien être réduits sans aucune conséquence négative sur le maintien de l'ordre, et que les relations entre la police et la communauté en seront améliorées.

Le projet STEPSS visait à améliorer les relations entre la police et les communautés minoritaires en :

- 1) améliorant la formation de la police, l'assistance opérationnelle et juridique dont elle dispose, et la supervision des contrôles d'identité, des contrôles imprévisibles et des fouilles ;
- 2) identifiant et réduisant la disproportionnalité dans les contrôles d'identité et les fouilles ;
- 3) augmentant l'efficacité des contrôles de police par le biais d'une amélioration de l'encadrement et de la supervision ;

¹ Le projet réunissait cinq agences de maintien de l'ordre différentes, et comprenait huit différents sites pilotes en Bulgarie, Hongrie et Espagne. La **Bulgarie** dispose d'une force de police unifiée, dépendant du ministère de l'Intérieur et composée de plusieurs agences respectivement responsables de la détection et de la prévention de la criminalité, de l'ordre public, et du contrôle de la circulation sur les routes nationales. Les sites participant au projet incluaient : la cinquième section locale de police de la capitale Sofia, la troisième section locale de la ville de Plovdiv, et la section locale de la ville de Haskovo. La **Hongrie** dispose d'une force de police unique, placée sous les ordres du Ministère de la Justice et du Maintien de l'ordre. Les sites participant au projet STEPSS comprenaient : le 6ème district de Budapest, et les villes de Szeged et Kaposvár. L'**Espagne** dispose de deux forces de police nationales, la *Policia Nacional* et la *Guardia Civil Española*, d'une force de police régionale en Catalogne (connue sous le nom de *Mossos d'Esquadra*) ainsi qu'au Pays basque, et de polices locales et municipales à travers le pays. Les sites engagés dans le projet STEPSS comprenaient : Fuenlabrada (une banlieue sud de Madrid), et Gérone (en Catalogne).

- 4) créant un espace de discussion et en accroissant la capacité des communautés minoritaires à prendre part à un dialogue avec la police et à définir les priorités locales pour le maintien de l'ordre ;
- 5) mettant au point des modèles de bonnes pratiques qui puissent être échangés avec d'autres forces de police.

Le projet STEPSS a mis en œuvre, à la base, le même ensemble d'activités dans chacun des pays, non sans de nombreuses adaptations aux réalités locales ; ces activités étaient dirigées par des équipes locales de coordination, composées de représentants de la police, des communautés et de la société civile. Le processus STEPSS impliquait de :

- ❖ passer en revue les lois, politiques et pratiques existantes ;
- ❖ tirer des leçons à partir des pratiques mises en œuvre par d'autres forces de police, entre autres par le biais d'un voyage d'étude au Royaume-Uni, et de visites d'officiers de police du Royaume-Uni sur les sites pilotes en Bulgarie, en Espagne et en Hongrie ;
- ❖ développer de nouvelles directives concernant le recours aux contrôles et aux fouilles, qui incluent notamment des instructions pour que les contrôles reposent sur des soupçons raisonnables ;
- ❖ développer un formulaire de contrôle ainsi que des supports d'information destinés au public, en vérifiant leur conformité auprès des autorités nationales de protection des données ;
- ❖ former les policiers aux objectifs du projet, au concept de profilage ethnique, à l'utilisation des formulaires d'attestation de contrôle, et à l'assistance opérationnelle ;
- ❖ former des membres des communautés de la même façon que les policiers ont été formés ; de plus, des membres des communautés ont aussi contribué à former les policiers sur les questions relatives aux communautés minoritaires locales et sur l'expérience vécue par les personnes contrôlées ;
- ❖ utiliser les formulaires pour collecter des données concernant les contrôles sur une période de six mois, d'octobre 2007 à avril/mai 2008 ; et enfin,
- ❖ analyser l'ensemble des données concernant les contrôles, et échanger ces données tous les mois avec des comités consultatifs constitués de résidents locaux.

L'analyse des données du projet STEPSS et ses résultats

Les données récoltées par le projet STEPSS démontrent clairement que dans chacun des trois pays, les forces de police pratiquaient un profilage ethnique des minorités et des migrants. Les membres des minorités ainsi que les immigrants avaient davantage de chances d'être contrôlés, et souvent d'être soumis à des fouilles, mais, presque sans exception, n'étaient pas davantage susceptibles d'être pris en train de commettre un

délit que le groupe majoritaire. Dans certains cas, ils étaient même nettement moins susceptibles d'être surpris en infraction que les résidents majoritaires².

A travers toute la Hongrie, les Roms ont trois fois plus de chances d'être contrôlés par la police que les non-Roms, et pourtant le taux de flagrants délit dans chaque groupe est pratiquement identique. Les disparités dans les taux de contrôle sont d'autant plus perturbantes que la police hongroise recourt aux contrôles à une échelle massive : en moyenne (sur chacun des trois sites pilotes), la police effectuait 161 contrôles pour 1000 résidents, à comparer à une moyenne de 29 pour mille habitants dans les deux sites du projet STEPSS en Espagne, et de 49 pour 1000 au Royaume-Uni³.

Les données montrent également d'une façon nette que les contrôles effectués par les agents hongrois ne leur permettent pas de repérer la délinquance : seulement un pour cent des contrôles effectués ont conduit à une arrestation, deux pour cent à une détention de courte durée⁴, et 18 pour cent ont donné lieu à des poursuites pour délits mineurs (une catégorie très large qui regroupe infractions administratives légères et petits délits). Un grand nombre de personnes sont ainsi incommodées sans résultat tangible, et ces personnes sont, de façon disproportionnée, des Roms. Toutefois, au cours du projet STEPSS, sur deux des sites pilotes, y compris Budapest, les agents ont réduit de façon significative leur recours aux contrôles ; cette diminution a été accompagnée d'une augmentation du pourcentage de contrôles produisant un résultat positif.

Les données mettent également en évidence les avantages importants que l'on peut retirer de la surveillance et du suivi des contrôles, en termes de réduction de leur niveau de disproportionnalité et d'augmentation de leur efficacité. Durant la période qu'a duré le projet STEPSS, les officiers de police qui y prenaient part ont réduit le nombre de contrôles qu'ils effectuaient, mais la proportion de ces contrôles qui a donné lieu à une arrestation ou à tout autre résultat en termes de maintien de l'ordre a augmenté. C'est à Fuenlabrada, en Espagne, ainsi que sur les deux sites pilotes en Hongrie, que ce résultat est apparu le plus clairement. On constate également d'autres bénéfices à Fuenlabrada, où les officiers d'encadrement de la police ont utilisé les données concernant les contrôles pour superviser les agents de façon plus serrée, et pour examiner l'impact de certaines opérations et de la répartition de leurs forces. Les données leur ont permis de prendre en compte les impacts disproportionnés sur les communautés ethniques lorsqu'ils prenaient des décisions stratégiques, et de réduire les injustices dans le maintien de l'ordre tout en augmentant son efficacité.

L'exemple de Fuenlabrada

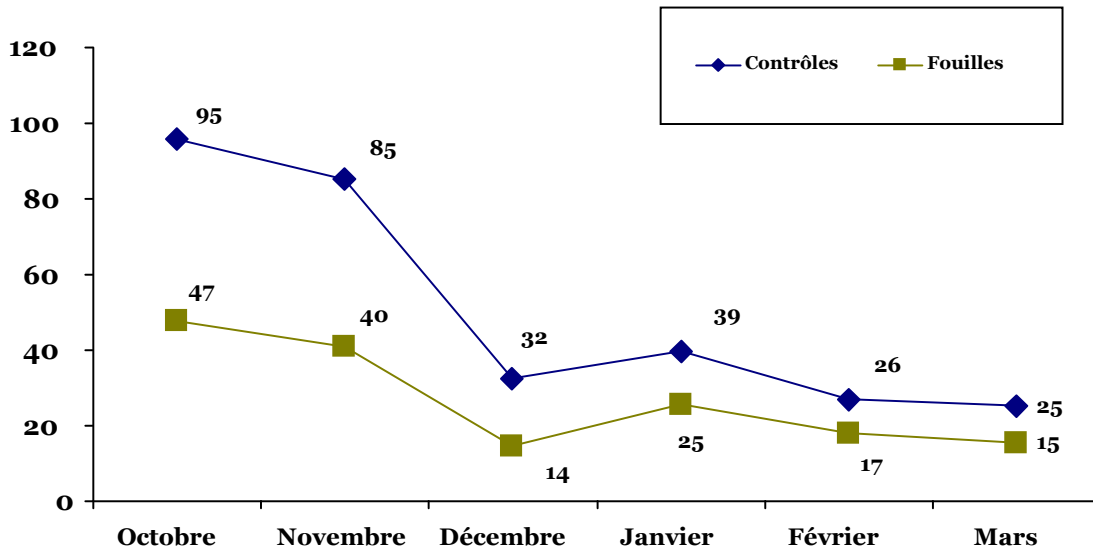
² Malheureusement, les agents de patrouille bulgares ont négligé de se conformer aux protocoles du projet STEPSS, et les données qui ont été collectées ne suffisent pas à étayer une analyse valide.

³ Tous les chiffres concernant le Royaume-Uni que nous présentons dans ce document renvoient aux statistiques sur les contrôles et les fouilles incluses dans un rapport de 2009 du ministère de la Justice, *Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8*, London : Ministry of Justice, 2009.

⁴ L'article 33 (20) a) de la Loi sur la Police, stipule qu'un agent de police peut mettre en état d'arrestation tout individu qui ne peut fournir de preuves concluantes de son identité, ou qui refuse de coopérer avec la police, pour une courte durée n'excédant pas 12 heures, ou jusqu'à ce que son identité ait été vérifiée.

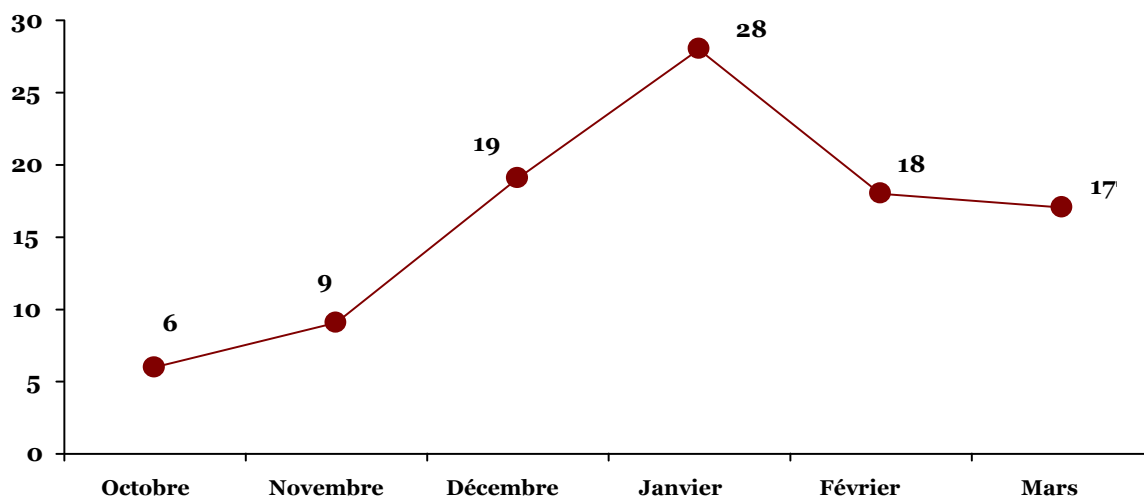
Fuenlabrada est une banlieue située au sud de Madrid, avec une population totale de 209 102 habitants, dont 15,9% d'étrangers. Au cours des six mois qu'a duré la période d'expérimentation, d'octobre 2007 à mars 2008, la police municipale de Fuenlabrada a effectué 3050 contrôles. Ramené sur une période d'un an, cela équivaut à un taux de 29 contrôles pour 1000 habitants de Fuenlabrada.

Graphe n°1: Fuenlabrada, Évolution du nombre de contrôles et de fouilles sur un axe temporel (octobre 2007 - mars 2008)



Le nombre de contrôles enregistrés est retombé, au long du projet, de 958 contrôles en octobre 2007 à 253 en mars 2008. Le nombre de fouilles effectuées à la suite de ces contrôles a également baissé, de 477 en octobre à 155 en mars. Les contrôles comme les fouilles se sont maintenues à ce niveau bas depuis la fin du programme pilote. En même temps que le nombre de contrôle chutait, leur efficacité s'est accrue.

Graphe n°2: Fuenlabrada, Pourcentage de contrôles donnant lieu à un résultat positif (taux de succès)



A Fuenlabrada, le nombre total de résultats positifs, ou de « succès »⁵, a été légèrement plus bas durant la période couverte par le projet, si on la compare aux six mois précédents, ce qui reflète la baisse importante du nombre de contrôles effectués par les officiers. Cependant, le pourcentage de contrôles conduisant à un résultat positif (en d'autres termes le « taux de succès ») a significativement augmenté grâce au projet. L'amélioration du taux de succès suggère que la formation et la meilleure supervision qui ont été mises en œuvre au cours du projet STEPSS ont permis de faire prendre conscience aux policiers, de façon accrue, des critères sur lesquels ils s'appuyaient pour recourir aux contrôles, et de rendre plus pertinente leur sélection des personnes à contrôler. Les officiers ont ainsi eu recours aux contrôles d'une façon plus efficace, et en ont obtenu de meilleurs résultats, tout en réduisant dans ce processus le nombre de personnes subissant un dérangement.

Le tableau 1 (ci-dessous) montre la corrélation entre les contrôles et les fouilles pour différents groupes nationaux à Fuenlabrada. Les contrôles étaient effectués à des niveaux à peu près similaires pour tous les groupes. Cependant, le taux de succès s'est révélé très variable suivant les groupes, allant d'un taux de succès de 17% pour les

⁵ Pour analyser l'efficacité des contrôles de police, on mesure fréquemment leur «taux de succès», c'est à dire le pourcentage de contrôles qui donnent lieu à un résultat positif. La façon de mesurer ce taux de succès varie fortement d'un pays à l'autre, ce qui complique les comparaisons. Le Royaume-Uni mesure le nombre d'arrestations produit par les contrôles et les fouilles. Les deux forces de police impliquées dans le projet pilote en Espagne ont utilisé chacun des mesures différentes : à Fuenlabrada le «taux de succès» incluait toutes les situations où la police découvrait une infraction à la loi, qu'elle soit d'ordre administratif ou pénal, par le biais d'un contrôle et/ou d'une fouille, mais pas les personnes prises en flagrant délit (*in flagrante*), tandis qu'à Gérone les contrôles qui surprenaient des individus en train de commettre un délit étaient inclus dans le définition des résultats positifs. Bien que le taux de succès permette de mesurer le résultat positif immédiat, il ne permet pas d'évaluer un succès plus général qui prenne en compte le nombre de ces arrestations qui donnent lieu à une inculpation et une condamnation.

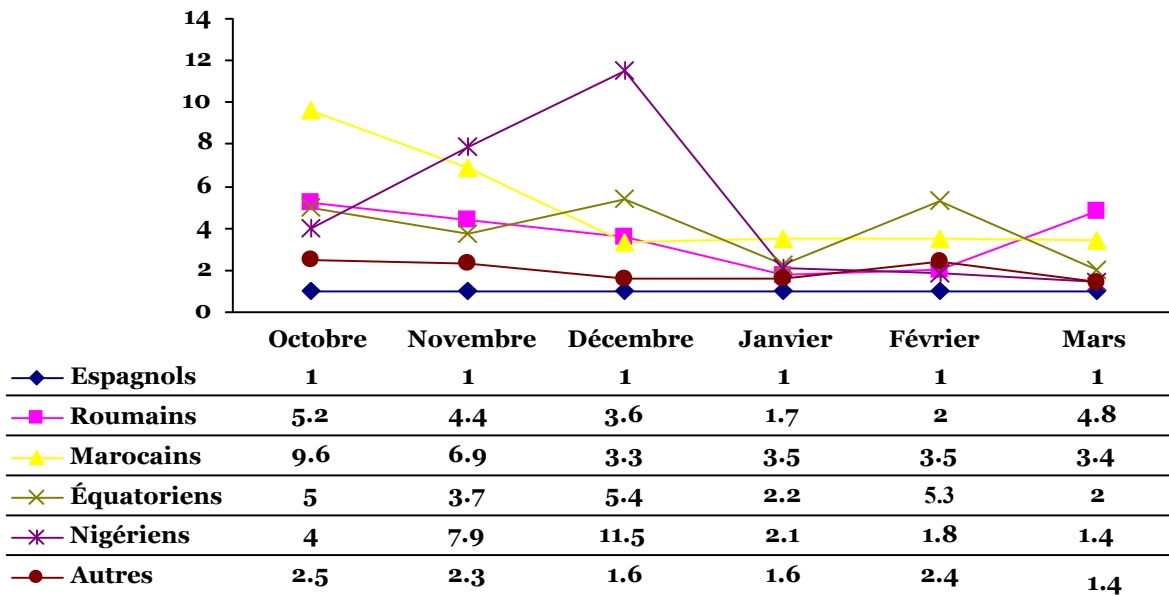
Espagnols à un taux significativement moindre de sept pour cent pour les Marocains, et de quatre pour cent pour les Roumains et les Équatoriens, deux pour cent pour les Nigériens, et cinq pour cent pour les « autres »⁶. On prétend souvent que le ciblage disproportionné des minorités ou des groupes immigrés est justifié par des degrés différents d'implication dans des activités criminelles. Les données présentées ici montrent que, à Fuenlabrada, les minorités sont nettement moins susceptibles d'être surprises en infraction à la loi que la population espagnole et que, par conséquent, il n'est pas productif de contrôler et de fouiller davantage la population issue de minorités.

Tableau 1 : Fuenlabrada : Contrôles, fouilles et taux de succès par groupes nationaux (octobre 2007 – mars 2008)

Appartenance ethnique	Contrôles Fouilles		Taux de succès		
	Nombre	Nombre	Pourcentage de contrôles aboutissant à une fouille	Nombre	Pourcentage de contrôles positifs
Équatorienne	139	74	53	5	4
Marocaine	319	166	52	23	7
Nigérienne	133	46	35	2	2
Roumaine	205	119	58	9	4
Espagnole	1,886	1,028	55	327	17
Autre	368	185	50	28	5
TOTAL	3,050	1,618	53	394	13

⁶ Dans les données espagnoles, la catégorie “autres” renvoie à toutes les autres nationalités combinées.

Graphe n°3: Fuenlabrada, Disproportionnalité et rapports de cote (odds ratios) sur un axe temporel (octobre 2007 - mars 2008)



Les données cumulées de l'ensemble de la période montrent que les membres de minorités avaient de fait plus de chances d'être contrôlés que les Espagnols. La disproportionnalité des contrôles renvoie à l'ampleur du recours aux pouvoirs de police à l'encontre des différents groupes ethniques/nationaux *en proportion* du pourcentage de la population générale qu'ils représentent. La façon la plus claire d'appréhender la disproportionnalité dans les taux de contrôle consiste à utiliser les rapports de cote (aussi appelés *odds ratios*). Pour comprendre de quoi il s'agit, le mieux est de se référer à la phrase-type : « les Noirs ont *x* fois plus de chances d'être contrôlés que les Blancs »⁷.

Les rapports de cote à Fuenlabrada au cours du projet STEPSS montrent que les Marocains avaient 6,3 fois plus de chances d'être contrôlés que les Espagnols, les Roumains 3,8 fois plus, les Équatoriens 3,9 fois, les Nigériens 5,2 fois, et que tous les autres groupes réunis avaient 2,1 fois plus de chances d'être contrôlés que les Espagnols. Tous ces rapports de cotes sont plus élevés que le seuil de 1,5 en deçà duquel l'écart est jugé bénin, et ils indiquent que la police cible les migrants. Toutefois, au cours du projet, une importante baisse des niveaux de disproportionnalité a eu lieu, comme le montre le

⁷ Des jugements de tribunaux aux États-Unis ont établi un seuil permettant de déterminer si un profilage ethnique a lieu ou non. Si les contrôles étaient effectués d'une façon absolument égale à l'encontre de tous les groupes ethniques, le rapport de cote serait de 1,0, ce qui signifierait que les Noirs n'ont pas plus de chances d'être contrôlés que les Blancs. Si le rapport de cote est compris entre 1,0 et 1,5, il s'agit probablement d'un écart non significatif ; mais lorsque le rapport de cote dépasse 1,5, il est alors probable qu'un profilage ethnique est effectué et que des groupes ethniques sont ciblés pour les contrôles de police. Ces fourchettes ont été mises au point par John Lamberth, statisticien américain et expert sur les questions de profilage ethnique. Voir www.lamberthconsulting.com. Voir aussi : *New Jersey v. Soto*, 324 N.J. Super. 66, 69 (1996).

graphe n°3, qui détaille les rapports de cote pour chaque groupe d'immigrés mois par mois. Dans le cas des Marocains cette baisse est particulièrement frappante, partant d'un rapport de cote de 9,6 pour tomber à 3,4. Cette chute de la disproportionnalité est un reflet de la volonté de la police de Fuenlabrada de répondre aux inquiétudes exprimées par la communauté et de prendre des mesures actives au vu des données. La plupart des contrôles effectués sur des Marocains au cours des deux premiers mois de la surveillance et du suivi ont eu lieu dans le cadre d'une vaste opération préventive menée à des fins de contre-terrorisme⁸. Dans la mesure où seul un contrôle en octobre (et aucun en novembre) a produit un résultat positif (qui n'était pas relié au terrorisme), il n'y avait pas de résultat opérationnel tangible, mais d'évidents impacts négatifs pour la communauté marocaine, qui ont été soulevés dans les discussions lors des réunions mensuelles avec les communautés. A la fin du mois de novembre la police a annulé l'opération, et a pu s'appuyer sur les données montrant que le ciblage des minorités n'était pas efficace pour justifier sa décision.

Les leçons-clés du processus STEPSS

STEPSS a été conçu comme un processus commun pour trois pays, dont les éléments ont été adaptés aux circonstances locales. Cette section en passe brièvement en revue les principes clefs, détaille les modèles utilisés pour ce processus, avec des réflexions sur les adaptations et les leçons qui en ont été apprises.

1. Apprendre de l'expérience : compréhension, engagement et implication

Le projet STEPSS exigeait des policiers qu'ils modifient leurs pratiques, qu'ils repensent la façon dont ils recourent aux contrôles et qu'ils reconsidèrent l'impact des contrôles sur différentes communautés. Pour que ce processus fonctionne de façon efficace, il est nécessaire que la police comme la communauté comprennent bien la nature du problème, et acceptent le fait qu'il existe des approches alternatives, qui présentent des avantages importants en même temps que des défis majeurs.

Le projet STEPSS n'aurait jamais été possible sans un ferme engagement dans le projet de la hiérarchie policière de chacune des forces participantes. Mais il est aussi devenu clair que les objectifs du projet doivent être compris et acceptés par les policiers à tous les niveaux et notamment, de façon critique, par les commandants locaux de rang intermédiaire et les officiers d'encadrement des agents.

C'est en Bulgarie que les problèmes qui surgissent en l'absence d'une telle compréhension se sont révélés les plus évidents. Contrairement à ce qui s'est passé avec les participants espagnols et hongrois, ce sont les officiers supérieurs rattachés au commandement central, plutôt que les commandants des sites pilotes, qui ont pris part

⁸ L'opération était menée en conjonction avec la police nationale, car l'hypothèse d'un nouvel attentat à Madrid était considéré comme probable, en raison de deux événements simultanés : le procès des suspects des attentats du 11 mars et la grève de la faim d'un membre proéminent de l'ETA, Iñaki de Juana Chaos.

à un séjour d'études au Royaume-Uni, et malgré leur engagement, ils n'ont pas su faire « s'écouler » l'information de façon adéquate jusqu'aux sites pilotes. Au cours de la phase d'évaluation, il est apparu clairement que les responsables de la police sur les sites pilotes bulgares manquaient de familiarité avec les objectifs du projet, et n'étaient pas capable de les formuler avec aisance. Aucune des forces de police locales n'a perçu STEPSS comme un moyen d'améliorer les relations entre la police et la communauté, et très peu ont su y voir un moyen de renforcer l'encadrement des agents de patrouille. De façon claire, il n'y avait pas d'appropriation du projet à l'échelon local ; au contraire, STEPSS était perçu comme imposé de l'extérieur ; ce facteur a directement contribué au non-respect des protocoles et à l'absence de résultats en Bulgarie.

2. Accroître la participation des communautés

L'objectif principal du projet STEPSS était l'amélioration des relations entre la police et les communautés minoritaires. Dans un tel effort, la police et les résidents locaux sont, à parts égales, parties prenantes et partenaires dans le processus de mise en œuvre. La participation communautaire et la transparence sont des aspects essentiels de STEPSS, sans quoi le projet ne ferait que fournir potentiellement un nouvel outil de collecte de renseignements et d'encadrement à la police, sans retours ni bénéfices pour les résidents locaux issus de minorités. La police et les habitants ont été considérés comme des partenaires égaux dans le projet STEPSS, qui incluait un travail de proximité approfondi pour identifier les groupes locaux issus de la société civile susceptibles de collaborer au projet. Les grandes lignes du projet appelaient à une implication directe des communautés dans la conception et l'exécution du projet, entre autres pour aider à développer les formulaires d'attestation de contrôle et les conseils opérationnels, pour ébaucher des livrets du type « connaissez vos droits », pour conseiller et former, et, ce qui est le plus important, pour constituer des groupes consultatifs qui se réunissent régulièrement pour passer en revue les données relatives aux contrôles. La contribution de la communauté peut aider les forces police à lire et à comprendre la signification de leurs données concernant les contrôles, et la confiance qui est ainsi bâtie peut procurer des résultats directs en termes de coopération pour identifier et résoudre des problèmes locaux de sécurité.

Impliquer la communauté demande du temps et de l'énergie. On ne peut pas s'attendre à ce que des représentants communautaires, en tant qu'individus, puissent parler au nom des communautés entières. C'est pourquoi des efforts devraient être faits pour amener des participants issus d'autant de milieux que possible, de sexe et d'âge différents, appartenant à différents groupes ethniques ou religieux, à des groupes d'intérêt local, ou à des associations de quartier.

Les partenaires espagnols ont développé deux modèles différents de participation communautaire. A Fuenlabrada, un petit groupe de personnes issues des associations locales de migrants et des organisations de droits de l'homme a été mis en place dès le début du processus. Ils ont contribué à la conception du projet et à la formation des participants, et ont pris part à des réunions régulières, tous les mois, durant lesquelles ils passaient en revue, avec la police, les données concernant les contrôles. A Gérone, un grand nombre de groupes venus de la ville et des zones environnantes ont assisté à de

grandes réunions communautaires, au cours desquels les cadres de police ont expliqué le projet, et pris des questions et des commentaires.

3. Développer les formulaires d'attestation de contrôle, l'assistance opérationnelle et la formation.

L'outil de base pour la collecte de données était un formulaire d'attestation de contrôle, que les agents devaient remplir chaque fois qu'ils contrôlaient quelqu'un. Chacune des équipes impliquées dans le projet a adopté sa propre approche pour développer ces formulaires et l'assistance opérationnelle qui les accompagnait. Les quatre fonctions principales de ces formulaires sont les suivantes : (1) repérer toute disproportionnalité dans les contrôles touchant les citoyens minoritaires, (2) établir des tableaux ou des graphiques décrivant l'utilisation que les policiers font des contrôles (suivant les raisons justifiant les contrôles, le lieu, et les résultats), (3) fournir un outil pour mieux encadrer les forces de l'ordre, et (4) fournir un outil permettant à la communauté de surveiller et de suivre les contrôles de police.

Les formulaires de contrôle s'inspiraient plus ou moins de ceux qui sont utilisés au Royaume-Uni, mais avec des adaptations au contexte local. Dans chaque cas, les équipes du projet ont vérifié auprès des bureaux nationaux de protection des données que les formulaires d'attestation de contrôle ne contrevenaient pas aux standards nationaux et européens. En général les formulaires réunissaient les informations suivantes :

- ❖ Données personnelles de la personne contrôlée (nom, âge, numéro de sécurité sociale, adresse)
- ❖ Appartenance ethnique et/ou nationalité
- ❖ Nom de l'agent de police qui a effectué le contrôle
- ❖ Heure, date et lieu du contrôle
- ❖ Les motifs légaux du contrôle
- ❖ Un champ ouvert pour noter les raisons qui étayaient les soupçons (ou bien les raisons qui justifient le contrôle)
- ❖ Résultat du contrôle (aucune suite, amende, arrestation, avertissement, etc.)
- ❖ Un espace supplémentaire pour décrire des situations plus spécifiques (par exemple le contrôle de personnes en groupe, un incident particulier, des descriptions vestimentaires, ou toute autre information qui pourrait être utile à des fins de renseignement)

En Bulgarie et en Espagne, il était demandé aux agents de remettre à la personne contrôlée une copie du formulaire une fois celui-ci rempli. La recherche montre que les deux principales sources d'insatisfaction parmi les personnes contrôlées sont de ne pas être informées des raisons du contrôle, et l'attitude des agents au cours de celui-ci. Comme la copie du formulaire de contrôle contient des informations sur les droits des citoyens et sur les procédures de réclamation auxquelles ils peuvent recourir s'ils ne sont

⁹ 1990 Trust, *Stop and Search: The Views and Experiences of Black Communities on Complaining to the Police*. London : Metropolitan Police Authority, 2004. S. Havis et D. Best, *Stop and Search Complaints (2000–2001)*, London : Police Complaints Authority, 2004.

pas satisfaits de la façon dont ils sont traités, cette pratique a aussi amené les agents à se montrer plus attentifs à leur façon de traiter l'individu durant le contrôle.

L'inclusion d'un champ ouvert supplémentaire pour détailler les motifs de suspicion spécifiques, en plus d'exiger des policiers qu'ils rendent compte des raisons qui justifiaient le contrôle, fournit également un outil précieux pour l'encadrement des policiers, et pour comprendre comment les contrôles sont utilisés. Les officiers ont souvent éprouvé des difficultés à formuler précisément leurs motifs de suspicion, en sorte qu'il a été nécessaire de les aider à comprendre et à détailler les motifs de contrôle, au moyen de consignes opérationnelles claires, sans leur donner des réponses toutes faites pour remplir les champs ouverts du formulaire sur les raisons guidant leurs soupçons.

Pour créer un formulaire efficace, il est essentiel que les termes soient clairement définis ; il est également essentiel de définir avec limpidité quelles variables doivent être collectées sur le formulaire, et dans quel but. Les données sur l'appartenance ethnique sont au cœur des formulaires d'attestation de contrôle, et elles doivent absolument y figurer de façon à pouvoir saisir toute disproportionnalité. Mais en raison des utilisations abusives, par le passé, de données ethniques, et des sensibilités qui demeurent vives, il faut aborder la question de la définition et de l'enregistrement de l'appartenance ethnique avec beaucoup de tact¹⁰. Les formulaires doivent rester simples. L'introduction de formulaires d'attestation de contrôle augmentera la charge de travail des policiers, et il est important de trouver une façon d'en alléger le fardeau. Il arrive que les agents effectuent un grand nombre de contrôles chaque jour, et il est donc également essentiel de penser à l'avance à la façon dont ces données vont être saisies, traitées et conservées.

¹⁰ La Bulgarie a choisi le système, emprunté au Royaume-Uni, d'une identification croisée de l'appartenance ethnique, à la fois par la personne contrôlée et par le policier ; bien que certains agents semblent avoir exprimé une certaine gêne à l'idée de demander aux personnes d'identifier leur appartenance ethnique, l'absence de données fiables pour la Bulgarie empêche d'évaluer d'une façon plus approfondie les problèmes qui ont pu surgir avec cette approche. L'équipe hongroise a privilégié la seule perception du policier, et a établi des catégories ethniques très simples pour éviter toute confusion et améliorer la fiabilité des données. En pratique, cette approche a bien fonctionné. Le cas de l'Espagne offre un aperçu utile des difficultés que pose l'identification de l'appartenance ethnique sur les formulaires d'attestation de contrôle. L'équipe de Fuenlabrada a décidé de recourir à la nationalité pour tenir lieu d'appartenance ethnique, dans la mesure où, à l'exception d'un nombre relativement petit d'immigrés qui ont acquis la citoyenneté espagnole, les minorités ethniques sont constituées de non-citoyens. Les équipes de Gérone, au contraire, ont initialement choisi de laisser à l'appréciation du policier des catégories ethniques distinctes de la nationalité. Leur décision reflétait un désir de mieux saisir les perceptions du policier, en se basant sur l'idée que celles-ci sont révélatrices des éventuels préjugés qui peuvent sous-tendre les contrôles. Les catégories ont été développées par le groupe de travail, reflétant ainsi la façon dont les groupes ethniques étaient compris localement. Les données initiales ont révélé une association étroite entre la nationalité et l'appartenance ethnique perçue, de sorte que l'analyse finale a utilisé la nationalité pour faciliter la comparaison avec Fuenlabrada. Si le recours à la nationalité fonctionne à l'heure actuelle, de la même façon qu'il fonctionnerait dans d'autres pays européens où l'immigration est un phénomène récent et/ou peu d'immigrés ou d'enfants d'immigrés ont été naturalisés, cette approche perdra de son efficacité avec le temps. À l'avenir, les efforts pour lutter contre le profilage ethnique nécessiteront le recours à des catégorisations ethniques, plutôt qu'à celles fondées sur la nationalité. Chaque communauté doit déterminer les catégories ethniques appropriées au contexte ; mais il faut bien noter que les catégories ethniques sont fluides et ne vont pas toujours de soi, et il est important de leur permettre d'évoluer au fil du temps.

Le projet STEPSS a requis des policiers qu'ils adoptent de nouvelles pratiques, qui représentent une philosophie nouvelle dans le domaine du maintien de l'ordre à l'échelle locale. La formation a été essentielle pour construire une compréhension des objectifs du projet et des avantages, et pour apprendre aux agents comment remplir les formulaires et saisir les données. De par sa conception même, le projet invitait à une formation conjointe des policiers et des membres des communautés, de façon à promouvoir une bonne compréhension du projet par les représentants de la communauté, et à renforcer leurs capacités à comprendre les données et à aborder la question de la façon dont les contrôles sont effectués. Quatre principes ont guidé l'approche du projet STEPSS dans le domaine de la formation : en premier lieu, que la communauté devrait être impliquée directement dans la conception de la formation comme dans sa mise en œuvre, et apporter une information taillée sur mesure pour certains groupes et problèmes spécifiques, à l'échelle locale ; en second lieu, que la formation des policiers ne fonctionne jamais mieux que lorsqu'elle est directement reliée aux standards juridiques comme aux aspects pratiques du maintien de l'ordre ; en troisième lieu, que certains aspects spécifiques de la formation sont amenés de façon concrète et intéressante par des personnes qui jouissent d'une grande crédibilité aux yeux de leur public, comme un officier de police ou un membre de la communauté très respectés ; et en quatrième lieu, que la formation doit être un processus continu, régulièrement répété.

Le dispositif d'assistance du projet STEPSS, en ce qui concerne la formation des policiers, a recommandé les éléments suivants :

- ❖ Une introduction aux origines du projet et à ses objectifs, au concept de profilage ethnique, et aux pratiques qui génère une disproportionnalité des contrôles (en relevant bien que le profilage peut avoir lieu à l'échelle individuelle ou/et à l'échelle structurelle/institutionnelle).
- ❖ Des conseils pratiques et juridiques et une assistance sur la façon de remplir les formulaires d'attestation de contrôle.
- ❖ Des conseils sur la façon de conduire un contrôle, et une formation interactive avec des membres des communautés, centrée sur l'expérience vécue par la personne contrôlée.
- ❖ L'apport par les membres des communautés d'informations élémentaires sur les problèmes locaux.
- ❖ Des conseils pragmatiques sur les motifs de suspicion qui ne reposent pas sur l'appartenance ethnique, et sur la manière d'effectuer des contrôles plus efficaces.

Exemple: la surveillance par des observateurs civils en Hongrie

En réponse à une crise de confiance du public envers la police hongroise, le projet a opté pour un système de surveillance et de suivi des contrôles par des civils, considérant qu'il s'agissait de la forme appropriée pour impliquer la communauté. Sur chaque site pilote, une équipe de représentants de la communauté Rom locale a observé deux patrouilles par semaine, et a ensuite discuté de ses observations avec les superviseurs de la police. Des membres de la communauté ont pris part au voyage d'étude au Royaume-Uni, participé aux mêmes sessions de formation et aux mêmes briefings que la police, et ont signé des accords de confidentialité.

Les agents de police devaient suivre des consignes de sécurité supplémentaires lorsqu'ils patrouillaient avec des moniteurs civils. Les moniteurs ont observé tous les aspects du maintien de l'ordre au quotidien, en se concentrant principalement sur les contrôles. Ils avaient le droit d'interagir avec la personne contrôlée, et de noter toute observation sur le formulaire STEPSS. Ils ont observé les raisons justifiant les contrôles, qui était contrôlé, la façon dont les contrôles étaient conduits, et se sont assurés que tous les contrôles étaient bien enregistrés.

Avant le projet STEPSS, beaucoup d'agents de police hongrois n'avaient guère de contacts avec des Roms. Les moniteurs civils ont ouvert la porte à une franche discussion avec des membres de la communauté à propos des types de délits fréquemment rencontrés, des traditions culturelles, et d'autres sujets. Cela a conduit à reconnaître qu'il y avait besoin de davantage de formation, et sur l'un des sites pilotes, un moniteur civil a dirigé une série de séances de formation consacrées à ces questions. Cet apprentissage n'a pas été à sens unique: tous les observateurs civils ont affirmé avoir développé une nouvelle perspective sur le maintien de l'ordre et sur les défis auxquels la police doit faire face. Comme le dit un des moniteurs:

"C'était bien de voir comment la police travaille. Les agents nous ont souvent demandé notre avis, ce que j'ai apprécié, et ils m'ont donné plein d'informations au sujet de la loi. J'ai eu l'impression que c'était un bon échange. C'était vraiment bien d'apprendre à nous connaître et d'être vraiment en relation les uns avec les autres. Je ne peux rien dire de mal au sujet des pratiques, vu que tout ce que j'ai vu était tout à fait positif. Au début j'avais des préjugés sur la police, mais ils ont été changés par le projet. J'ai bien aimé le temps que j'ai passé avec eux, c'était un plaisir d'être impliqué."

Ce qui est peut-être le plus remarquable, c'est que l'un des observateurs civils a rejoint la police; il sera le premier agent de police Rom dans ce district. Il a commencé sa formation en septembre 2008 et il dirige pour ses collègues des séances de formation spécifiques sur la culture et l'histoire des Roms.

Les agents de police ont acquis une plus grande compréhension de ce que représente l'expérience d'être contrôlé. Pour reprendre les mots de l'un des agents:

"J'ai beaucoup appris des observateurs Roms, et eux ont beaucoup appris au sujet du travail de police et des difficultés auxquelles nous devons faire face. Je comprends aussi, quand [un des représentants de la communauté] dit que lorsqu'il est dans le métro il est contrôlé, mais que lorsqu'il y a cinq agents, il est contrôlé cinq fois, une par agent, seulement parce qu'il est Rom. N'importe qui serait mécontent de ça."

Les officiers supérieurs ont exprimé un avis positif sur les avantages inattendus d'une surveillance extérieure. Il y a eu un cas où des poursuites pénales ont été engagées contre un agent pour usage excessif de la force. Le moniteur civil a été appelé à témoigner, et il a attesté qu'il s'agissait d'une plainte abusive.

Le processus n'a pas été sans rencontrer certaines difficultés majeures. Au début, de nombreux officiers de police ont fait part d'inquiétudes relatives à la sécurité si des civils étaient présents dans leurs véhicules, et se montraient réticents à l'idée qu'un observateur civil tiennne se auprès d'eux. Sur l'un des sites pilotes, les moniteurs devaient souvent attendre plusieurs heures avant que des agents les prennent avec eux en patrouille, et lorsqu'ils parlaient finalement sur le terrain, les agents n'effectuaient pas de contrôles, de sorte qu'il n'y avait rien à observer.

Le problème a été corrigé après une plainte officielle auprès du commandant du secteur. D'une façon générale, la qualité du contrôle s'améliorait du fait de la présence des moniteurs. Il est clair que les officiers adaptaient leur comportement, dans une certaine mesure, lorsque les moniteurs étaient présents, et trouvaient des manières d'échapper à cette vigilance. Nous sommes au courant d'au moins une occasion où un agent a contrôlé un Rom sans le verbaliser, mais s'est remis en quête du même homme le lendemain en l'absence d'observateur, et lui a donné une amende.

4. L'encadrement des policiers et l'utilisation des données

La surveillance qui s'exerce sur les agents de patrouille de la part de leurs supérieurs hiérarchiques, et les directions que ces derniers leur donnent, sont d'une importance critique pour la qualité du travail des policiers, que ce soit en termes de responsabilité ou d'efficacité. Le projet STEPSS a fourni un mémorandum détaillant différentes approches pour obtenir des policiers qu'ils se conforment à l'obligation de remplir les formulaires d'attestation de contrôle¹¹, et les pays partenaires en ont adopté différents éléments dans chaque configuration particulière.

La qualité de l'analyse des données est essentielle, mais elle rencontre également des défis importants. Le projet STEPSS a engagé des criminologues et des statisticiens pour analyser les données, mais a néanmoins été confronté à certaines difficultés, comme par exemple un retour des données au compte-goutte et des obstacles logistiques, l'absence d'analyse continue sur une base mensuelle, et la nécessité d'introduire des concepts statistiques tels que les rapports de cote (*odds ratios*). Des leçons cruciales en ont été tirées, notamment que les données concernant les contrôles doivent être analysées de façon fréquente et régulière pour pouvoir mettre en rapport les tendances perceptibles dans les contrôles avec des problèmes sécuritaires spécifiques et des consignes opérationnelles. Une saisie des données en temps opportun, et une analyse mensuelle de celles-ci, sont essentielles pour retirer le bénéfice maximal de ces données en tant qu'outil de supervision et d'encadrement. Il est peut être nécessaire de former davantage les policiers et les représentants communautaires à la lecture des données relatives aux contrôles, ainsi qu'aux questions qui doivent être posées face à celles-ci, et de les préparer à répondre aux problèmes d'ordre opérationnel qui peuvent en surgir. Analyser les données relatives aux contrôles n'est pas facile, notamment lorsque l'on introduit pour la première fois les concepts de profilage et de disproportionnalité. Toutefois, une fois que les concepts ont été saisis, l'analyse des données peut être effectuée sur place par le personnel de police.

A Fuenlabrada, où l'on a obtenu d'excellents résultats en termes d'adhésion des policiers aux protocoles du projet STEPSS, on est allé plus loin encore, en utilisant les données d'une façon plus large, comme un outil au service de l'encadrement (voir encadré ci-dessous). La numérotation séquentielle des formulaires permettait de faire remonter chaque formulaire à l'agent qui l'avait rempli ; les officiers d'encadrement pouvaient aisément remarquer quand les formulaires n'étaient pas soumis, ou bien l'étaient dans le désordre. Le personnel d'encadrement de la police comparait également les formulaires au journal de bord de la radio (les agents ont l'obligation d'appeler le poste lorsqu'ils effectuent un contrôle). Les formulaires mal renseignés, incomplets ou contenant des informations problématiques étaient renvoyés aux policiers pour être remplis en entier, et le formulaire n'était saisi dans la base de données qu'une fois signé par un superviseur. A Fuenlabrada, le sergent en charge du projet STEPSS était expert en logiciels de comptabilité, et il a entrepris, de façon indépendante, d'effectuer sa

¹¹ Des formulaires-type et la note de service concernant le respect des protocoles sont incluses dans le jeu de ressources du projet STEPSS, que l'on peut obtenir auprès de l'Initiative pour la Justice en faisant parvenir une demande par email à rdelsol@justiceinitiative.org

propre analyse des données. La police municipale de Fuenlabrada disposait ainsi de données mensuelles, dans des formats accessibles, qu'elle échangeait avec la communauté, et qu'elle utilisait à des fins d'encadrement et de gestion. Cette utilisation très efficace des données a porté ses fruits, à la fois pour identifier les causes de la disproportionnalité et la réduire, et pour améliorer l'encadrement de la police et sa gestion.

Exemple: les données sur les contrôles, un outil au service de l'encadrement des policiers à Fuenlabrada

A Fuenlabrada, les données concernant les contrôles ont été utilisées pour renforcer la supervision et l'encadrement des forces de police. Au début, les agents éprouvaient des difficultés à compléter le champ ouvert où ils devaient relever les motifs de leurs soupçons, et on a mis en place des consignes qui incluaient une liste de raisons appelant un contrôle, avec au sein de chaque catégorie des exemples de motifs qui seraient jugés acceptables. Ces consignes ont fourni une assistance aux policiers, sans les dispenser de formuler pour chaque cas individuel une raison qui a déterminé leurs soupçons.

Plus important encore, le sergent responsable du projet STEPSS a analysé les données tous les mois, et les données concernant le type de contrôles et leurs "motivations" (ou encore les soupçons justifiant les contrôles) ont permis aux officiers supérieurs de superviser plus étroitement, de façon individuelle, le recours au contrôle par les agents. Par exemple, les officiers supérieurs ont porté une attention soutenue aux contrôles enregistrés sous la catégorie "autre", ou encore "attitude ou comportement suspect", dans la mesure où il s'agit de domaines qui laissent une plus grande latitude aux policiers pour agir sur la base de stéréotypes ou de généralisations négatives.

Les superviseurs se sont assurés en premier lieu que les agents comprenaient bien les différentes catégories, et les types de contrôles qui correspondaient à chacune, avec pour résultat une réduction du nombre de fois où les agents cochaient la catégorie "autre" sur le formulaire. Le champ libre réservé à la "motivation" du contrôle permettait ensuite aux officiers supérieurs de contrôler les raisons données pour les contrôles classés dans la catégorie "attitude ou comportement suspect", de façon à s'assurer que le seuil de "motivation" avait bien été atteint.

Plus largement, les officiers supérieurs pouvaient évaluer de façon transversale le recours aux contrôles parmi les forces sous leur contrôle, et utiliser les données produites par les formulaires pour mieux diriger la répartition de leurs effectifs. Bien que la plus grande part des crimes et des comportements antisociaux prenne place au cours du week-end, les formulaires montraient que c'était le mercredi qu'étaient effectués le plus de contrôles. Les agents, comme tout le monde, aiment bien garder leurs week-ends libres, et ils avaient aménagé leur emploi du temps de façon à travailler davantage en semaine. De la même façon, lorsque les superviseurs ont reporté sur des graphiques les contrôles en fonction de l'heure du jour, pour le mois d'octobre, ils ont découvert des pics et des creux au fil de la journée, qui incluaient des moments de la journée où peu de contrôles, voire aucun, étaient effectués, ce qui montrait que les agents prenaient tous leurs pauses en même temps. Les superviseurs ont donc restructuré les horaires des pauses de façon à s'assurer qu'il y avait des agents disponibles à tout moment. Les données des mois suivants ont montré des tendances plus également réparties.

Conclusions

Le Royaume-Uni et les États-Unis sont aux prises avec la disproportionnalité dans les contrôles de police et les fouilles depuis des décennies, et n'en ont pas terminé avec ce combat. Il est nécessaire, et c'est un premier pas fondamental, de reconnaître que la façon dont la police recourt aux contrôles et aux fouilles peut avoir un impact discriminatoire sur les minorités ethniques. Au-delà de ce

premier pas, le processus qui permet de comprendre et de modifier les facteurs qui sous-tendent le profilage ethnique est complexe, et il engage la culture comme les pratiques, les institutions, et les communautés.

Les résultats du projet STEPSS ont confirmé que le profilage ethnique n'est pas une exception à la règle, mais qu'il est en fait la règle générale. Ces résultats montrent également que la disproportion n'est pas justifiée par des taux de délinquance différents, ce qui confirme des conclusions de recherches similaires menées à la fois au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le profilage n'est pas efficace. Il incommodé un grand nombre d'individus, sans qu'on puisse lui trouver de raison d'être tangible en termes de maintien de l'ordre.

Il est important de souligner que le projet STEPSS démontre également qu'il est possible de faire quelque chose au sujet du profilage ethnique, et que la surveillance et le suivi des contrôles et la collecte de statistiques ethniques sont d'importants outils, qui non seulement permettent de faire face au profilage ethnique, mais qui peuvent aussi être utilisés pour améliorer l'efficacité du recours aux contrôles par la police, et contribuer à une gestion plus intelligente des opérations de police et des ressources des forces de l'ordre.

Enfin, le projet STEPSS a montré que l'on pouvait collecter des données ethniques tout en respectant pleinement les standards de protection des données personnelles. Ces résultats argumentent puissamment en faveur du développement de pratiques de surveillance et de suivi des données relatives aux contrôles dans toutes les situations où on a des raisons de penser que le profilage ethnique est prévalent. Partout où la police nationale ou locale et/ou les autorités élues décident de recourir à ces techniques, il est vital qu'elles travaillent en partenariat avec toutes les parties prenantes, c'est à dire avec les communautés locales et les groupes minoritaires tout autant qu'avec les forces de police. La contribution de la communauté aide la police à lire et à interpréter la signification des données dont elle dispose, et permet de bâtir la confiance, confiance dont il est prouvé qu'elle bénéficie de façon directe à la police, en augmentant le degré de coopération pour identifier et résoudre les problèmes de sécurité qui se posent à l'échelle locale.

Les données relatives aux contrôles sont un outil pour mettre les acteurs devant leurs responsabilités, et à ce titre elles devraient être collectées et échangées avec les communautés locales de façon à réduire le profilage ethnique et à améliorer la sécurité au sein de la communauté. Le défi qui nous attend est d'approfondir l'utilisation de ces données et de s'en servir comme fondations pour renforcer la consultation entre la police et la communauté, et pour institutionnaliser un encadrement du recours aux contrôles qui repose sur les résultats, et qui

soumettre entre autres à l'examen la disproportionnalité, l'efficacité et la qualité des interactions entre la population et la police.

Annexe 1 : les pouvoirs de police et le suivi des contrôles et des fouilles au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le *Police and Criminal Evidence Act* (PACE) de 1984 donne aux officiers de police le pouvoir de contrôler et de fouiller toute personne se trouvant sur la voie publique, lorsqu'ils disposent d'un soupçon raisonnable que la personne en question est en possession de biens volés ou d'articles prohibés. Les pouvoirs qui gouvernent ces contrôles et fouilles sont contenus dans tout un éventail de lois, qui sont collectivement règlementées par le code de pratique A (*Code of Practice A*) attaché au PACE ¹².

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de carte nationale d'identité, et il n'y a donc pas de « contrôles d'identité » en tant que tels, mais les agents de police peuvent contrôler un individu et lui demander de rendre compte de ses activités, sans nécessairement poursuivre par une fouille. Le PACE contient un certain nombre de limitations administratives visant à règlementer les contrôles et les fouilles, qui incluent la fixation d'un seuil de soupçon raisonnable, et des directives concernant la façon dont les contrôles sont effectués, ainsi que des mesures concernant l'enregistrement et le suivi statistique des contrôles et des fouilles.

Le Code du PACE établit clairement qu'un soupçon raisonnable ne peut reposer seulement sur des facteurs personnels, et doit avoir un fondement objectif déterminé par les circonstances de la situation en question. Le Code stipule :

Un soupçon raisonnable ne peut jamais se fonder seulement sur des facteurs personnels, sans que des renseignements ou informations ne viennent les appuyer. Par exemple, la couleur de peau d'un individu, son âge, sa façon de se coiffer ou de s'habiller, ou encore le fait qu'il soit connu pour des antécédents judiciaires comme une condamnation antérieure pour possession d'un article illégal, ne peuvent être utilisés seuls ou en conjonction les uns avec les autres comme l'unique raison pour fouiller l'individu en question. Un soupçon raisonnable ne peut reposer sur des généralisations ou sur des visions stéréotypées de certains groupes ou catégories de personnes comme davantage susceptibles d'être impliqués dans des activités criminelles. La religion d'un individu ne peut être considérée comme un motif raisonnable de suspicion, et ne saurait jamais être considérée comme une raison valable pour contrôler ou fouiller un individu.¹³

En complément du PACE, la loi britannique offre aux policiers des bases juridiques pour contrôler et fouiller des personnes sans exigence de soupçons raisonnables dans certaines circonstances particulières. Les fouilles effectuées

¹² *PACE Code of Practice* 2008, disponible à l'adresse : <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/pace-code-a-amended-jan-2009?view=Binary>

¹³ PACE 2008 : para 2.2.

dans le cadre de la section 60 du *Criminal Justice and Public Order Act* de 1994,¹⁴ ou encore de la section 44(1) et (2) du *Terrorism Act* de 2000 exigent une autorité légitime et sont enregistrées, mais ne requièrent pas de soupçons raisonnables.

La section 60 permet ainsi à un inspecteur ou à un officier de rang supérieur qui a des raisons de craindre des violences sérieuses dans un lieu particulier, ou d'y suspecter la présence d'armes, d'autoriser les policiers en uniforme à fouiller toute personne ou véhicule dans le secteur en question sur une période de 24 heures (qui peut être prolongée). Les sections 43 et 44 du *Terrorism Act* permettent aux policiers de rechercher des objets liés au terrorisme. La loi sème la confusion, puisqu'elle exige des seuils de suspicion différents, et donne des pouvoirs de police différents d'une section à l'autre. Dans le cadre de section 43, un policier peut contrôler et fouiller une personne à toute heure et en tout lieu si un certain seuil de suspicion est atteint, qui permet de penser que la personne pourrait être un terroriste. Dans le cadre de la section 44 les policiers n'ont pas besoin d'avoir un soupçon raisonnable. La section 44 doit être appliquée dans des zones bien définies, à travers des autorisations émises par des officiers supérieurs lorsqu'ils pensent que c'est nécessaire à la prévention du terrorisme.

La Section 2 du PACE fournit des directives réglementaires sur la façon de conduire les contrôles et les fouilles. Avant de fouiller une personne ou un véhicule, de saisir un véhicule ou de mettre un individu en état d'arrestation pour les fouiller, l'officier de police doit prendre des mesures raisonnables pour porter à la connaissance de l'individu en question :

- ❖ son nom
- ❖ le nom du commissariat de police auquel il/elle est rattaché(e)
- ❖ l'objet de la fouille
- ❖ les motifs et les raisons légales qui sous-tendent la fouille
- ❖ la personne doit également être informée de son droit de conserver un compte-rendu écrit de la fouille, et de savoir auprès de quel commissariat de police elle peut faire la demande du procès-verbal à une date ultérieure.

¹⁴ Tel qu'amendé par la section 8 du *Knives Act* de 1997.

On enseigne au policiers l'acronyme GO-WISELY comme moyen mnémotechnique pour se rappeler leurs responsabilités lorsqu'ils effectuent des contrôles et des fouilles :

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

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

[W]arrant card must be produced if in plain clothes (s'il est en civil, le policier doit présenter sa carte professionnelle)

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

[S]tation, the police station at which the constable works.
(le policier doit indiquer le commissariat dont il relève)

[E]ntitlement to a copy of the search record
(la personne contrôlée a droit à une copie du procès-verbal de fouille)

[L]egal power being used for detention
(en cas d'arrestation, quel pouvoir légal est-il utilisé?)

[Y]ou are being detained for the purpose of search... (« Vous êtes en état d'arrestation pour une fouille » - le suspect doit être informé qu'il se trouve en état d'arrestation)

Outre le fait qu'il clarifie ce que signifie un soupçon raisonnable et comment les contrôles devraient être conduits, le Code PACE prévoit l'enregistrement par écrit de tous les contrôles et fouilles (quelque soit le pouvoir de police dans le cadre duquel ils sont effectués). Chaque fois que c'est possible en pratique, les policiers doivent remettre à la personne qui a été contrôlée une trace écrite de l'événement, incluant les motifs de contrôle, le ou les objet(s) que les policiers recherchent, les suites données au contrôle, le nom du policier qui a effectué la fouille et celui de la station de police dont il relève. Ce procès-verbal contient également les informations personnelles de la personne contrôlée, comme son nom, son adresse, son origine ethnique, et sa description, tous éléments que la personne peut refuser de livrer si elle le souhaite. Le formulaire de contrôle du Royaume-Uni prévoit 16 catégories « ethniques », plus une catégorie « autre », et l'on demande à la personne contrôlée elle-même de choisir l'identification qui lui semble pertinente. Le policier peut aussi mentionner sa propre perception de l'appartenance ethnique de la personne contrôlée s'il est en désaccord avec la façon dont celle-ci s'identifie elle-même. L'intérêt d'exiger un compte-rendu écrit

des contrôles est triple. On espère d'une part que, par l'acte même d'informer le public sur les exigences d'enregistrement des contrôles auxquelles ils sont astreints, les policiers vont être amenés à peser avec soin les motifs des contrôles qu'ils effectuent, et hésiteront ainsi à conduire des contrôles de façon arbitraire. En fournissant un procès-verbal écrit de chaque incident, et en informant le public sur la façon dont il peut émettre une réclamation, on estime que l'ouverture sera de la sorte encouragée, et que l'on s'assure la confiance du public. Enfin, la surveillance des contrôles et la publication de leurs statistiques fournit aux superviseurs un outil d'encadrement, qui leur permet d'identifier des occasions où il est possible que les agents usent improprement de leurs pouvoirs de façon incorrecte.

Le Code requiert de la part de la police et des autorités qui la gouvernent qu'elles entretiennent la confiance du public dans le recours par les forces de l'ordre aux contrôles et aux fouilles en présentant leurs statistiques à l'examen des communautés locales, et en rendant compte de la façon dont ils utilisent leurs pouvoirs. Au sein de la plupart des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles, on parvient à ce résultat au travers de réunions mensuelles de groupes consultatifs locaux police-communauté (CPCG), où l'on débat publiquement des contrôles et des fouilles, où les données sont échangées et où l'on discute des problèmes locaux de maintien de l'ordre. Depuis 1992, le Ministère de la Justice compile ces données pour publier un rapport annuel concernant les contrôles et les fouilles effectuées par l'ensemble des 43 forces de police, classés suivant les raisons qui les justifient, l'appartenance ethnique et le sexe des personnes contrôlées, et le résultat du contrôle.

Les provisions du Code PACE sont renforcées par la section s.67 du PACE, qui font de la négligence à s'y conformer une faute disciplinaire, et permettent d'admettre en tant que preuves dans tout procès pénal ou civil, à la discrétion du ou des juges, les manquements à ces codes. Le Code de 2003 donne plus de force encore à ces mesures, en soulignant que le *Race Relations Amendment Act* de 2000 s'applique pleinement aux contrôles et aux fouilles, et plus généralement aux pratiques de maintien de l'ordre¹⁵.

¹⁵ Le *Race Relations Act* de 2000 exige des agences de maintien de l'ordre qu'elles éliminent toute discrimination illégale, qu'elles promeuvent l'égalité des chances, et qu'elles encouragent, dans l'exercice de leurs fonctions, de bonnes relations entre les membres de différents groupes raciaux.