



3 POLICE ET GROUPES MINORITAIRES

AMNESTY INTERNATIONAL, SECTION NÉERLANDAISE

Programme Police et droits humains – Collection Documents de réflexion N° 3

AMNESTY
INTERNATIONAL



Avril 2016

Amnesty International
Section néerlandaise
Programme Police et droits humains
Collection Documents de réflexion No 3

Amnesty International
PO Box 1968
1000 BZ Amsterdam, Pays-Bas
Tél. : +31 20 6264436
Fax : +31 20 6240889
Courriel : phrp@amnesty.nl
Internet : www.amnesty.nl/policeandhumanrights

Photos de couverture :

Migrants escortés par la police lors de leur marche dans les environnements de Brezice (Slovénie), 2015. © Srdjan Zivulovic/Reuters ;
Roms et police pendant une éviction forcée à Belgrade (Serbie), 2011. © Sanja Knezevic ;
Membre de la direction de la mosquée Al Muhsinin à Haarlem (Pays Bas), face à une fenêtre brisée, 2007. © Joost van den Broek/
Hollandse Hoogte ;
Marche de la fierté à Split (Croatie), 2013. © Amnesty International ;
Police en train d'arrêter un migrant sur la place de Tirso de Molina, Madrid (Espagne), 2010. © Olmo Calvo/Fronteras Invisibles.

Cette publication ne peut faire l'objet, en tout ou en partie, d'aucune forme de reproduction, d'archivage ou de transmission, quels que soient les moyens utilisés (électroniques, mécaniques, par photocopie, par enregistrement ou autres), sans l'accord préalable des éditeurs.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Sommaire

1. Introduction	5
2. Normes internationales	7
3. Questions d'ordre général concernant les rapports entre la police et les groupes minoritaires	11
3.1 Introduction	11
3.2 Identifier les pratiques discriminatoires de la police	12
3.3 Tendre la main	14
3.3.1 Nouer le dialogue	14
3.3.2 Désignation de points de contact	15
3.4 Formation et orientation	16
3.5 Diversité du service de police	18
3.6 Conclusion et recommandations	20
4. Problème spécifique : les crimes de haine	21
4.1 Introduction	21
4.2 Le cadre juridique	22
4.3 Protection et prévention	23
4.4 Déclaration de crimes de haine	26
4.5 Identifier et enquêter sur les crimes de haine	28
4.6 Traitement des victimes	31
4.7 Formation	32
4.8 Conclusion et recommandations	33
5. Problème spécifique : le profilage ethnique	35
5.1 Introduction	35
5.2 La cadre juridique	36
5.3 Établir des critères précis pour les interpellations et les fouilles	38
5.4 Contrôler les interpellations de la police	39
5.5 Profilage basé sur des renseignements	42
5.6 Perception pendant les interpellations de la police	43
5.7 Formation	44
5.8 Conclusion et recommandations	45
6. Problème spécifique : Prévenir et lutter contre le comportement discriminatoire répréhensible de la police	47
6.1 Introduction	47
6.2 Le cadre juridique	48
6.3 Prévenir l'usage excessif de la force	48
6.4 Autres formes de comportements discriminatoires	51
6.5 Traitement des plaintes pour comportement répréhensible et discrimination	51
6.6 Formation	54
6.7 Conclusion et recommandations	55
7. Remarques finales et recommandations	57
8. Références utiles pour en savoir plus sur ce thème	59

« [...] la réussite de la mission de la police dans des sociétés multi-ethniques dépend de l'instauration d'une relation de confiance, fondée sur une communication régulière et une coopération pratique entre la police et les minorités. Toutes les parties bénéficient d'une telle relation. Les minorités bénéficient d'une mission de la police qui est attentive à leurs préoccupations et répond mieux à leurs exigences en matière de protection personnelle et d'accès à la justice. La police bénéficie d'une plus grande efficacité, puisqu'une bonne communication et coopération sont les clés pour des services de police efficaces dans toute communauté. L'État bénéficie à la fois de l'intégration des minorités et d'une plus grande efficacité de sa mission. »

Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques (2006), p. 4.

« [...] la confiance placée dans la police par tous les éléments d'une société renforce la sécurité générale. Il est impossible en effet pour la police de travailler efficacement – particulièrement lorsqu'il s'agit de relever certains défis liés à la sécurité – sans la coopération de l'ensemble des éléments de la société, qu'ils soient majoritaires ou minoritaires. »

Introduction

« Imaginez que, presque tous les jours, des policiers vous arrêtent dans la rue et vous demandent vos papiers, se fâchent contre vous, vous insultent et vous rabaissent. C'est ce qu'ils font, non seulement lorsque vous n'avez pas de papiers, mais aussi lorsque vous en avez, juste à cause de la couleur de votre peau¹. »

« Nous n'étions pas en train de crier ou de nous battre, nous étions juste en train de discuter. Nous avons expliqué que nous étions amis et que tout allait bien. Un policier a répondu en disant : 'Je ne pense pas que vous soyez amis, je pense que vous êtes des pédés'. Mon compagnon lui a dit que ce n'était ainsi qu'un agent public devait s'adresser à nous. Le policier a réitéré : 'ce n'est pas un pédé qui va me dire comment m'adresser aux gens'². »

« Les Roms ont vraiment peur de la police. Les enfants ont peur quand ils voient la police dans la rue lorsque je les accompagne à l'hôpital pour des soins médicaux³. »

« Ils ne vont pas mener l'enquête sur l'attaque dont j'ai été victime car je suis un étranger. Je ne suis pas le seul dans ce cas, il y en a d'autres ; ils ont tous été traités de la même façon⁴. »

Ces déclarations illustrent quelques-uns des aspects de la relation problématique entre les responsables de l'application des lois⁵ et les groupes minoritaires, qui peuvent se manifester par différentes formes de comportement discriminatoire de la police.

Aux fins de ce document, le terme « groupes minoritaires » désigne tout groupe non dominant au sein d'une région ou d'un pays, même s'ils ne sont pas nécessairement en minorité numérique, et peut notamment inclure les communautés ethniques, religieuses ou linguistiques, les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Ce document cite également d'autres groupes victimes de discrimination, notamment les personnes homosexuelles, bisexuelles, transgenres ou intersexes (LGBTI), qu'Amnesty International ne décrirait pas comme des « minorités ». Le terme « groupes minoritaires » n'est donc pas considéré comme un terme juridique, ce document aborde la situation de fait de certains groupes au sein d'une société dans laquelle ils peuvent être exposés à toute forme de comportement discriminatoire de la part de particuliers ou de responsables de l'application des lois. Cela englobe donc un plus large éventail de groupes que le concept de « minorités » qui est défini par les normes internationales comme incluant les minorités ethniques, religieuses, linguistiques et nationales⁶.

La police a le devoir de protéger les populations contre le crime et cela inclut les infractions motivées par la discrimination. Ils sont également tenus de ne commettre aucun acte de discrimination dans l'exercice de leurs fonctions d'application de la loi. Toutefois, dans de nombreux cas, les responsables de l'application des lois manquent à ces deux devoirs : les responsables de l'application des lois sont parfois les auteurs et

- 1 Cf. Amnesty International, Arrêtez le racisme, pas les gens : profilage ethnique et contrôle de l'immigration en Espagne (2011), EUR 41/011/2011, p. 10.
- 2 Cf. Amnesty International, Targeted by hate, forgotten by law: Lack of a coherent response to hate crimes in Poland (Victimes de crimes de haine, oubliées par la loi : Absence de réponse cohérente aux crimes de haine en Pologne), EUR 37/2147/2015, p. 36.
- 3 Cf. Amnesty International, « Nous réclamons justice » : l'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes (2014), EUR 01/007/2014, p. 18.
- 4 Cf. Amnesty International, Missing the point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria (Le point manquant: Absence d'enquête adéquate sur les crimes de haine en Bulgarie), EUR 15/001/2015, p. 5.
- 5 Le terme Responsables de l'application des lois inclut toutes les forces de sécurité, y compris les forces militaires, qui exercent des pouvoirs de police, notamment les pouvoirs d'arrestation et de détention (cf. Art. 1, commentaires a) et b) du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois). Pour des raisons de lisibilité, le terme 'police' est parfois utilisé mais au sens large pour inclure d'autres personnes exerçant des pouvoirs de police.
- 6 Cf. notamment, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/135 (1992).

commettent des actes de discrimination sous forme de profilage ethnique⁷, de harcèlement, ou par l'usage excessif de la force à l'encontre de certains groupes, ou ils ne protègent pas efficacement les populations contre les crimes motivés par la discrimination (« crimes de haine »)⁸ ou n'enquêtent pas sur ces crimes.

Amnesty International publie régulièrement des rapports sur ces problèmes et ces manquements dans différents pays. En Espagne, par exemple, l'organisation a publié un rapport sur les interpellations fréquentes par la police de personnes appartenant à des groupes ethniques minoritaires, soupçonnées d'être des migrants en situation irrégulière, ces personnes peuvent être arrêtées plusieurs fois dans la même journée⁹. Le harcèlement des Roms vivant dans des campements informels par la police française a également fait objet d'un rapport, décrivant des détentions arbitraires, confiscation des effets personnels et destruction des biens¹⁰. La réaction inadéquate aux crimes de haine a été pointée du doigt à l'exemple de la Bulgarie où la police traite souvent des incidents comme actes de hooliganisme, sans tenir compte de la motivation discriminatoire, ou même sans mener d'enquête du tout¹¹.

Ce type de comportement a des conséquences graves. Dans certaines circonstances, cela conduit à des violations des droits humains de la/des personne(s) concernée(s). À plus grande échelle, cela conduit à une perte de confiance des groupes minoritaires en la police, engendrant un climat de méfiance mutuelle, voire d'hostilité qui peut s'autoalimenter. Il existe toutefois des solutions à ces problèmes et l'on trouve des exemples de bonnes pratiques dans de nombreux pays et contextes, visant à améliorer les rapports entre la police et les groupes minoritaires.

Ce document de réflexion examinera divers pays européens, soulignera et analysera les problèmes les plus courants et présentera des solutions envisageables ainsi que des exemples de bonnes pratiques permettant de résoudre ce problème. À cette fin, la section 2 de ce document présente brièvement le cadre établi par le droit international des droits humains sur la non-discrimination. La section 3 aborde quelques considérations générales sur les rapports entre la police et les groupes minoritaires et tente d'identifier les problèmes rencontrés dans ces rapports, notamment les difficultés à établir des contacts et une communication avec les groupes minoritaires, ainsi que la nécessité d'avoir un service de police représentatif de la société qu'il est censé servir. Les sections 4 à 6 traitent, en détails, certaines questions spécifiques représentant des préoccupations communes dans l'interaction entre la police et les groupes minoritaires, notamment les crimes de haine, le profilage ethnique ainsi que la prévention et la lutte contre les comportements discriminatoires de la police. La section 7 soulève quelques remarques finales sur le sujet.

Les questions examinées sont des exemples de rapports problématiques entre la police et des groupes minoritaires et ne constituent pas une liste exhaustive des problèmes ou scénarii possibles. En outre, les exemples nationaux donnés, qu'ils soient positifs ou négatifs, servent à illustrer des aspects et des pratiques spécifiques et ne doivent pas être considérés comme un jugement porté sur les rapports généraux entre la police et les groupes minoritaires dans le pays concerné.

7 Cf. section 5.1. pour la définition du profilage ethnique.

8 Cf. section 4.1. pour la définition des crimes de haine.

9 Cf. Amnesty International, Arrêtez le racisme, pas les gens : Profilage ethnique et contrôle de l'immigration en Espagne (2011), EUR 41/011/2011.

10 Cf. Amnesty International, « Nous réclamons justice » : L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes (2014), EUR 01/007/2014.

11 Cf. Amnesty International, Missing the point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria (Le point manquant : Absence d'enquête adéquate sur les crimes de haine en Bulgarie), EUR 15/001/2015.

Normes internationales

Toute personne a droit d'être protégée contre toute discrimination. Ce principe est inscrit dans divers instruments du droit international des droits humains, obligeant non seulement le pays concerné à s'abstenir de tout acte discriminatoire, mais également à protéger chaque personne contre toute discrimination et à mener des enquêtes efficaces et approfondies sur les allégations de discrimination et à garantir aux victimes un recours efficace.

Le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)**, par exemple, oblige les États parties à ce Pacte à garantir la reconnaissance égale des droits accordés à tous les individus par ce Pacte et déclare que:

« [t]outes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation¹². »

Aux fins de ce Pacte, la discrimination a été définie par la Commission des droits de l'homme comme « [...] toute distinction, exclusion, restriction ou préférence [...] », fondée sur l'un des motifs répertoriés, « [...] et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹³. »

La police, en tant que représentante de l'État est donc tenue d'exercer ses pouvoirs de manière non discriminatoire. En outre, le droit à la non-discrimination est étroitement lié à d'autres droits humains qui sont souvent en jeu dans le contexte de l'application des lois, notamment le droit à la vie, l'interdiction de la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁴, le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne et le droit à la liberté de réunion pacifique. Les États ont l'obligation positive de protéger les individus contre toute violation des droits reconnus par ce Pacte, non seulement en ce qui concerne les actes commis par des agents de l'État, mais également ceux commis par des personnes privées¹⁵. En outre le Pacte garantit à toute personne dont les droits ont été violés, le droit à un recours utile incluant l'obligation des États à mener une enquête sur les allégations de violations¹⁶.

La **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** invite instamment les États parties à « [...] s'engager à ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes, groupes de personnes ou institutions et à faire en sorte que toutes les autorités publiques et institutions publiques, nationales et locales se conforment à cette obligation [...]»¹⁷. » Elle oblige également les États à garantir à tout individu « [...] le droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État contre les voies de fait ou les sévices infligés par des fonctionnaires du gouvernement ou par

12 Ibid., Art. 26. La Commission des droits de l'homme a précisé, dans de nombreux communiqués, que l'orientation sexuelle est incluse dans les motifs de discrimination répertoriés dans le PIDCP. Voir notamment Toonen c. Australie dans lequel la Commission a constaté que l'orientation sexuelle est incluse dans la référence au « sexe » (Communiqué n° 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (1994)).

13 Commission des droits de l'homme, Observation générale n°18, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994), para. 7.

14 Selon la Commission européenne des droits de l'homme, la discrimination fondée sur la race peut, dans certaines circonstances, s'apparenter à un traitement dégradant (Asiatiques d'Afrique orientale c. Royaume-Uni, Rapport adopté par la commission le 14 décembre 1973, para. 207), <https://lovdata.no/static/EMDN/emd-1970-004403.pdf>.

15 Commission des droits de l'homme, Observation générale n°31, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 8.

16 Ibid., Art. 15.

17 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Art. 2a.

tout individu, groupe ou institution¹⁸. » La Convention incite également les états parties à garantir un recours utile ainsi qu'une réparation juste et adéquate pour tout dommage subi suite à une discrimination raciale¹⁹. Ce droit à un recours utile, quant à lui, oblige les pouvoirs publics à mener une enquête approfondie sur l'éventuelle nature raciale des attaques²⁰.

Dans la **Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**, la discrimination est l'un des éléments constitutifs de la définition du terme « torture » et l'usage discriminatoire de violences ou d'abus mentaux ou physiques est un facteur important permettant de déterminer si un acte constitue une torture. Cette Convention oblige tout État partie à procéder immédiatement à une enquête impartiale s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis ou si un individu prétend avoir été soumis à la torture²¹. Concernant les groupes minoritaires, le Comité contre la torture a expressément déclaré que « [...] la protection de certaines personnes ou populations minoritaires ou marginalisées, particulièrement exposées au risque de torture fait partie de l'obligation qui incombe à l'État de prévenir la torture et les mauvais traitements [...] »²².

Au niveau européen, l'Article 14 de la **Convention européenne des droits de l'homme** proclame que la jouissance des droits de la 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 situation²³. » Le protocole n°12 de la Convention instaure une interdiction générale de discrimination qui va au-delà des droits de la Convention et s'applique à tout droit accordé par une loi (nationale)²⁴. Le protocole instaure également que nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part de toute autorité publique fondée sur l'un des motifs répertoriés²⁵. De même, la **Charte des droits fondamentaux de l'union européenne** interdit toute discrimination « [...] fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle²⁶ ».

L'interdiction de discrimination impose également aux États une obligation positive de protéger toute personne contre les actes criminels commis par des acteurs non-gouvernementaux et motivés par la discrimination. Dans l'affaire *Identoba et autres c. la Géorgie*, par exemple, la Cour européenne a estimé que « [...] les autorités chargées du maintien de l'ordre avaient une obligation positive impérative de protéger les manifestants [...] » dans le cadre d'une manifestation LGBTI, en raison des attitudes négatives connues de certains éléments de la société et des mises en garde préalables de la part des

18 Ibid., Art. 5b.

19 Ibid., Art. 6.

20 Commission sur l'élimination de toute discrimination raciale, Communication n° 46/2009, UN Doc. CERD/C/80/D/46/2009 (2012), para. 7.4, 7.5.

21 Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Résolution de l'assemblée générale 39/46 (1984), Art. 12, 13.

22 Comité contre la torture, Observation générale n°2, Mise en œuvre de l'article 2 par les États parties, UN Doc. CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4 (2007), para. 21.

23 Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle relèvent de la liste des motifs. Voir notamment l'affaire *Salgueiro Da Silva Mouta c. le Portugal*, recours n° 33290/96, Jugement du 21 décembre 1999 (final le 21 mars 2000); *P.V. contre l'Espagne*, Recours n° 35159/09, Jugement du 30 novembre 2010 (final le 11 avril 2011).

24 Convention européenne des droits de l'homme, Art. 1(1).

25 Ibid., Art. 2(1).

26 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012/C 326/02 (2012), Art. 21.

organisateurs sur des faits similaires²⁷. Dans l'affaire Nachova et autres c. la Bulgarie, la Cour a estimé que les États ont également le devoir d'enquêter sur les éventuelles motivations racistes de ces actes de violence, notamment en cas de morts par les mains des agents de l'État²⁸. Tout manquement à ce devoir constitue une violation de la disposition de la Convention sur la non-discrimination. Dans une jurisprudence postérieure, la Cour a confirmé que ce devoir d'enquêter sur les éventuelles motivations racistes s'applique également aux actes de violence commis par des particuliers²⁹.

En bref, outre le fait d'être tenu de s'abstenir de tout acte discriminatoire, la police a l'obligation positive de protéger les individus contre les infractions motivées par la discrimination, de lutter contre ces infractions et d'enquêter sur les éventuelles motivations discriminatoires de ces infractions si elles se produisent. Ces obligations doivent régir toutes les actions de la police et doivent être dûment prises en considération au contact de membres de groupes victimes de discrimination.

27 Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Identoba et autres c. la Géorgie, Recours n° 73235/12, Jugement du 12 mai 2015 (Décision finale du 12/08/2015).

28 Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Nachova et autres c. la Bulgarie, Requêtes n° 43577/98 et 43579/98, Jugement du 6 juillet 2005, para. 160 (Jugement de la chambre).

29 Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Šečić c. la Croatie, Requête n° 40116/02, Jugement du 31 mai 2007 (Décision finale le 31/08/2007).

Questions d'ordre général concernant les rapports entre la police et les groupes minoritaires

3.1. Introduction

Un comportement discriminatoire de la part des responsables de l'application des lois peut avoir diverses causes. Dans certains cas, l'absence de lois ou de procédures adéquates joue certainement un rôle dans la façon dont la police interagit avec les membres de groupes minoritaires. Ces lacunes juridiques ou procédurales ne peuvent toutefois justifier un comportement discriminatoire. Et elles ne constituent souvent pas la (seule) raison pour laquelle la police agit d'une certaine façon. Dans de nombreux cas, ces actes discriminatoires peuvent être attribués à une attitude stéréotypée ou à une méconnaissance de la façon d'interagir avec certains groupes, notamment liée à des différences culturelles ou linguistiques et/ou à une méconnaissance de leurs besoins ou de leur comportement. Ils peuvent également être attribués à une perception erronée, basée sur une expérience ou un préjugé personnel, de certains groupes comme une menace provoquant une réaction qui n'a pas été délibérée. Souvent, ces préjugés ne concernent pas seulement quelques policiers mais semblent être partagés par un grand nombre, voire même par la majorité des policiers.



Déportation de Roms depuis la France, 2010. © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

La société peut accepter certains comportements discriminatoires de la police et même s'y attendre, car cela coïncide avec des opinions et des attitudes prévalant dans la société. Les policiers faisant eux-mêmes partie de la société qu'ils servent, leurs attitudes et préjugés reflètent probablement les opinions de toute la société. Dans le même temps, ces pratiques discriminatoires commises par la police risquent de légitimer le racisme et la discrimination aux yeux du grand public.

Par exemple, si des attaques terroristes sont commises par des personnes réclamant d'agir au nom de l'Islam, ceci peut (et c'est parfois le cas) entraîner une islamophobie croissante au sein de la société d'une part, et une augmentation de la surveillance, des interpellations et des fouilles de personnes musulmanes par la police ainsi que d'autres activités pour lutter contre le terrorisme, d'autre part, – et ces deux tendances peuvent se renforcer mutuellement.

En fonction du pays et de la société, l'ampleur des différentes formes de discrimination, pratiques et des groupes affectés peut varier, ou au moins la perception et la visibilité du problème varient. Dans tous les cas, la discrimination peut avoir des conséquences préjudiciables sur les rapports entre la police et les groupes minoritaires. Les conséquences peuvent être une augmentation des tensions lors des rencontres entre la police et le public, ce qui peut entraîner une aggravation des situations, empêchant la police de faire son travail ou poussant les policiers à des comportements répréhensibles. En outre, les membres de groupes minoritaires victimes d'infractions perpétrées par des responsables de l'application des lois ou autres, ne peuvent le signaler à la police. Ceci encourage non seulement l'impunité mais empêche également la police d'exercer leur devoir de lutte contre la criminalité pour lequel ils dépendent de la coopération de tous les segments de la société, y compris les groupes minoritaires. La police court également le risque de perdre le soutien et la coopération des membres de groupes minoritaires ou même du groupe en tant que tel, ce qui se répercutera sur leur capacité à exercer leur métier de façon efficace. Il est donc crucial que la police identifie et traite les problèmes existants, et mettent tout en œuvre pour améliorer leurs relations avec les groupes minoritaires.

3.2. Identifier les pratiques discriminatoires de la police

Pour lutter efficacement contre les comportements discriminatoires de la police et développer des mesures ciblées pour lutter contre ce fléau, il est indispensable d'identifier les principaux problèmes. Toutefois, dans de nombreux cas, il n'existe aucune donnée complète sur les pratiques discriminatoires de la police. Les raisons de cette absence de données sont nombreuses et elle résulte probablement d'une combinaison de différents facteurs tels que l'absence de procédures d'enregistrement, le refus de la police d'admettre certaines pratiques et l'absence de systèmes de collecte de données statistiques. De plus, comme nous allons l'évoquer en détails dans les sections suivantes, ces incidents ne sont généralement pas déclarés car les membres de groupes minoritaires sont souvent réticents à appeler la police ou à se plaindre du comportement des agents de police. Les données disponibles ne constituent donc que la partie émergée de l'iceberg. Il peut donc s'avérer difficile de comprendre l'ampleur du problème et cela peut être utilisé par la police comme un argument assurant que la discrimination n'est pas un problème ou qu'elle ne concerne qu'un nombre limité d'incidents.



Police et membres de la communauté rom en France, 2010. © Philippe Huguen/AFP/Getty Images

Alors que des efforts doivent être faits pour recueillir des données complètes, il n'est pas nécessaire de s'appuyer uniquement sur des statistiques pour évaluer les problèmes entre la police et les groupes minoritaires. Le sentiment d'être discriminé par la police, répandu dans certains groupes, doit suffire à réaliser que des mesures sont nécessaires. La police doit comprendre que ces sentiments, qu'ils soient démontrés quantitativement ou non, sont très préjudiciables pour leurs rapports avec les groupes minoritaires et qu'ils ne feront qu'augmenter la méfiance probablement déjà présente. Ceci aura alors un effet négatif sur leur capacité à exercer leur travail quotidien, rendant leur métier plus difficile et moins efficace. C'est pourquoi la police doit réaliser qu'il est dans son intérêt de lutter contre ces sentiments.

Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important en faisant prendre conscience à la police des comportements discriminatoires de certains agents ou des infractions motivées par la discrimination, en recueillant des plaintes et des témoignages. Cela attirera également l'attention de la police sur des rapports déposés par des personnes réticentes à s'adresser directement à la police. Même si ces informations faisant état de discrimination ne sont pas communiquées à la police pour qu'elle mène une enquête, le recueil de ces informations reste utile pour obtenir une vision d'ensemble et une compréhension des problèmes réels. La section portugaise d'Amnesty International, par exemple, recueille des informations sur les violations des droits humains par des agents de l'État et les abus par des particuliers, informations qui peuvent être envoyées via un formulaire en ligne sur leur site Internet³⁰. Ces informations recueillies ont notamment été utilisées pour fournir à la police portugaise des informations sur les nombres et types de crimes de haine commis afin de leur permettre d'adopter des mesures préventives.

La société civile peut également jouer un rôle important en sensibilisant le public et la police sur les problèmes actuels et en mettant ces problèmes à l'ordre du jour des débats de la police et du grand public.

La section néerlandaise d'Amnesty International, par exemple, a organisé deux événements régionaux aux Pays-Bas et un événement national en 2014 sous le couvert de « Control Alt Delete »³¹ sur le thème du profilage ethnique, événements auxquels ont participé quelques 500 personnes, y compris des représentants de la police, des professionnels et des citoyens.

Outre le fait d'identifier certains problèmes et pratiques discriminatoires vécus par des groupes minoritaires lors d'interactions avec des policiers, il est également important de rechercher l'existence potentielle de racisme institutionnel au sein de la police. Le racisme institutionnel a été décrit comme :

« la défaillance collective d'une organisation à fournir un service professionnel adéquat à des individus en raison de leur couleur, de leur culture ou de leur origine ethnique. Ce racisme peut s'observer ou se déceler dans des processus, des attitudes et des comportements qui constituent de fait une discrimination car ils traduisent une ignorance, affichent un manque de considération et véhiculent des préjugés inconscients et des stéréotypes racistes qui portent préjudice aux minorités ethniques³². »

30 Cf. http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=21.

31 Control Alt Delete est une initiative lancée par deux organisations : Blikopeners et IZI Solutions, pour mettre fin au profilage ethnique et à l'usage excessif de la force par la police, <http://www.controlaltdelete.nl/>.

32 The Stephen Lawrence Inquiry (L'Affaire Stephen Lawrence) Cm 4262-I (1999), para. 6.34. L'Affaire Stephen Lawrence fut une enquête publique demandée par le Home Secretary (ministre de l'intérieur) qui examina la première enquête du Metropolitan Police Service sur le meurtre à caractère raciste d'un homme noir britannique, Stephen Lawrence, le 22 avril 1993. Il en fut conclu que la première enquête présentait de nombreux vices de forme en raison d'une combinaison d'incompétences professionnelles, de racisme institutionnel et de défaillance de la part des dirigeants.

Le racisme institutionnel dépasse donc les stéréotypes entretenus par les individus mais évoque une culture policière qui tolère, voire contribue au racisme. Ceci peut prendre différentes formes, notamment des plaisanteries, la tolérance de comportements ou de propos racistes à l'encontre de collègues issus de groupes minoritaires, et l'attitude irresponsable des chefs de la police qui ferment les yeux sur les comportements discriminatoires des policiers à l'encontre de leurs collègues ou du grand public. Les chefs de la police pourraient également encourager ce type de comportements de façon tacite ou explicite ou afficher eux-mêmes un comportement raciste et faire ainsi passer le message qu'une telle attitude est acceptable. Comme Amnesty International l'a souligné dans l'un de ses rapports sur l'Autriche en 2009, l'un des principaux indices de racisme institutionnel dans le système autrichien d'application des lois fut la défaillance répétée de répondre, de façon appropriée, à des cas avérés de comportements racistes de la police, même lorsque des minorités ethniques étaient victimes de graves délits commis par des policiers, y compris des actes de torture³³.

En cas d'indices de racisme institutionnel, toute démarche pour lutter contre les pratiques discriminatoires de la police ne doit pas se contenter de combattre les stéréotypes entretenus par les policiers, mais doit aborder les problèmes plus étendus posés par la culture et la structure institutionnelles.

3.3. Tendre la main

3.3.1. Nouer le dialogue

La police doit, de façon active et régulière, nouer le dialogue avec des représentants de groupes minoritaires. En l'absence de données exhaustives sur les problèmes de discrimination et compte tenu de leurs sous-déclaration, l'engagement d'un dialogue avec les divers groupes composant notre société, peut apporter à la police une meilleure compréhension des problèmes existants et leur permettre de se faire une idée des expériences vécues par les gens au contact de la police, ce qui autrement n'aurait pas été pris en compte. En outre, les représentants de groupes minoritaires peuvent fournir des informations précieuses pour aborder certains aspects conflictuels. D'autre part, les agents de police ont également l'opportunité d'expliquer leur point de vue et les raisons qui motivent certaines mesures et pratiques pouvant être perçues comme discriminatoires. Un dialogue constructif peut donc favoriser une meilleure compréhension mutuelle entre les parties concernées et améliorer leurs rapports.

Dans différentes villes de Suisse, la police participe régulièrement à des tables rondes avec des organisations de la société civile et des représentants de communautés minoritaires pour évoquer les problèmes en matière de services policiers sous divers angles, afin que la police ait une meilleure idée du ressenti des individus lors des interactions avec la police et pour que les membres de groupes minoritaires soient informés des raisons de certaines actions de la police telles que les contrôles et les fouilles.

À Fuenlabrada (en Espagne), la police a créé la « Comisión Intercultural de Seguridad Ciudadana » (Commission interculturelle sur la sécurité des citoyens) en 2009, un outil de communication permanent entre la police locale et les représentants des communautés musulmanes, chinoises et guinéennes. Alors que la nécessité de cette commission est née d'un projet sur la discrimination lors des interpellations et des fouilles, elle est désormais utilisée comme une plate-forme pour discuter de tous les types de problèmes opposant la police et les groupes minoritaires. Il a notamment été établi que les conflits avec la police routière constituent l'un des principaux problèmes rencontrés par les migrants, ce qui a engendré une campagne d'information sur la sécurité routière à destination de différents groupes de migrants, pour leur permettre de se familiariser avec les règles de conduite espagnoles³⁴.

33 Amnesty International, Victim or Suspect – A Question of Colour: Racial Discrimination in the Austrian Justice System (Victime ou suspect – Une question de couleurs : Discrimination raciale dans le système judiciaire autrichien) 2009, EUR 13/002/2009.

34 Ayuntamiento de Fuenlabrada, La gestión de la sociedad diversa por la Policía de Fuenlabrada (n.d.), disponible sur <http://www.fepsu.es/file/FUENLABRADA.pdf>.

Dans la ville néerlandaise de Gouda, en 2011, un projet baptisé « Second Wave Project » (projet de la seconde vague) a été mis en œuvre après avoir donné des résultats probants à Londres. Ce projet consistait en une série de 10 ateliers organisés une fois par mois et auxquels participaient des policiers et des jeunes hommes d'origine néerlandais-marocaine, un groupe de personnes qui étaient amenées à entrer en contact régulier avec la police. Par le biais de jeux, de discussions et d'activités théâtrales telles que des jeux de rôle dans lesquels les rôles étaient inversés, ces ateliers avaient pour but de favoriser le dialogue et la compréhension mutuelle afin d'améliorer les perceptions et les interactions entre la police et les jeunes. Les retours de l'ensemble des participants furent positifs et ce projet fut réitéré en 2013³⁵.

3.3.2. Désignation de points de contact

Une autre façon d'établir des relations durables et de confiance avec des groupes minoritaires est la nomination d'un personnel spécialisé servant de point de contact pour les membres du groupe pour tous les problèmes qui se posent. Les policiers affectés à des communautés spécifiques doivent être formés pour mieux comprendre la culture et les coutumes des communautés qu'ils servent et pour acquérir des compétences leur permettant de communiquer ou de nouer le dialogue avec les personnes de ces communautés. En outre, le fait d'avoir un personnel dédié à des communautés spécifiques au lieu de remplacer constamment les policiers responsables, favorisera l'instauration d'une relation de confiance mutuelle. Plusieurs pays ont adopté cette méthode pour nouer le dialogue avec les communautés roms.

La police slovaque a engagé des « Policiers spécialistes » pour travailler dans les communautés roms souvent isolées et marginalisées. Ces policiers spécialistes ont d'abord été nommés dans le cadre d'un projet pilote en 2006 après qu'un sondage mené auprès des Roms a confirmé le besoin d'une telle fonction. Les 18 Policiers spécialistes alors désignés, ont suivi une formation spéciale pour mieux comprendre les Roms et acquérir des compétences en communication et en résolution des problèmes. Leurs responsabilités incluaient notamment la participation à des enquêtes criminelles sur des délits commis dans la communauté à laquelle ils étaient affectés, la participation à l'interrogatoire des suspects roms, la résolution des problèmes survenus au sein de la communauté et l'apport de conseils et d'assistance juridiques aux problèmes quotidiens de la vie des Roms. Suite aux retours positifs, le nombre de policiers spécialiste est passé à 230 les années suivantes³⁶.

La police en uniforme du Suffolk (Royaume-Uni) désigne un « Safer Neighbourhood Team Key Officer » (responsable de l'équipe chargée de la sécurité du quartier) pour chaque site autorisé des Roms et des gens du voyage, tel que stipulé dans leur « Gypsy³⁷ and Traveller Engagement Procedure » (procédure d'embauche de tsiganes et de gens du voyage). Les responsabilités de ce « Key Officer » sont notamment :

- « S'assurer que les tsiganes et les gens du voyage, qu'ils soient victimes ou suspects, soient traités en tant que membres de la communauté locale et de façon à renforcer leur confiance en la police en uniforme.
- Encourager le dialogue et l'interaction positive entre [note de la rédaction : avec ?] les tsiganes et les gens du voyage, par le biais d'un dialogue efficace avec les leaders et les membres de toutes les communautés. [...]

35 My City Real World, "Second Wave" Youth Police Workshops, Gouda: The Strength Lies in the Meeting (Ateliers "Second Wave" pour les jeunes et la police, Gouda : La force réside dans la rencontre) (2012), Rapport disponible sur <http://mycityrealworld.org/wp-content/uploads/2013/02/Gouda-Report-ENGLISH.pdf>.

36 Ministry of Interior of the Slovak Republic, Presidium of the Police Force, Public Order Department, The Project of the Police Specialists for the Work with Communities (Ministère de l'intérieur de la République slovaque, Direction des forces de police, Département de l'Ordre Public, Le projet des policiers spécialistes chargés de travailler avec les communautés)(2009), disponible sur www.minv.sk/?praca-s-komunitami&subor=27977.

37 Sur le plan international, de nombreux Roms considèrent le terme 'Gypsy' ('Tsigane') comme un terme péjoratif, mais au Royaume-Uni, nombreux sont les Roms qui utilisent ce terme pour se désigner, ce qui peut expliquer l'usage de ce terme dans les documents du RU cités.

- Promouvoir activement une meilleure compréhension des tsiganes et des gens du voyage par le grand public, afin de lutter contre les stéréotypes propagés par les médias et par un sentiment général, afin d'encourager de bonnes relations interraciales. [...]
- Apporter des améliorations en utilisant des interactions positives pour encourager le signalement de crimes, notamment de crimes de haine [...]³⁸. »



Roms et police pendant une éviction forcée à Belgrade (Serbie), 2011. © Sanja Knezevic

Cette procédure inclut également un « Guide sur les coutumes des tsiganes et des gens du voyage » comportant une liste de points à prendre en compte par la police au cours d'interactions avec des membres de ces communautés. Il convient de souligner que ce guide doit être rédigé en collaboration avec les représentants de ces communautés.

3.4. Formation et orientation

Chaque policier susceptible d'entrer en contact avec des groupes minoritaires doit posséder des connaissances élémentaires sur les coutumes et les besoins de ces groupes afin d'éviter tout problème ou toute aggravation inutile de la situation découlant de malentendus.

La Finlande, par exemple, a publié un document d'orientation sur l'interaction entre la police et les Roms, qui est adressé aux policiers et aux membres des communautés roms, qui sensibilise aux coutumes et à la culture, afin de fournir des conseils pratiques à la police et d'expliquer le rôle de la police et ses droits et devoirs envers les Roms³⁹. Au Royaume-Uni, l'Agence nationale d'amélioration de la fonction policière a publié le guide « Travailler avec des groupes confessionnels » pour la police de proximité. Ce guide est conçu pour aider les agences de police à identifier les besoins spécifiques des groupes confessionnels, y compris les minorités religieuses, et pour les aider à collaborer plus étroitement avec les communautés au niveau local⁴⁰.

38 Suffolk Constabulary Policies & Procedures, « Gypsy and Traveller Engagement Procedure » (Principes & procédures de la police en uniforme du Suffolk, « Procédure d'embauche de tsiganes et de gens du voyage » (2009), Art. 3.2.

39 OSCE, La police, les Roms et les Sinti : Les bonnes pratiques pour instaurer la confiance et la compréhension (2010); Romanin ja poliisin kohdatessa, disponible sur http://www.oph.fi/download/46738_romaninjapoliisinkohdatessa.pdf.

40 National Policing Improvement Agency, Working with faith communities: A guide for neighbourhood policing teams and partners (Agence nationale d'amélioration de la fonction policière, Travailler avec des groupes confessionnels : Un guide pour les équipes de police de proximité et leurs partenaires) (2015), disponible sur <http://www.bedfordshire.police.uk/pdf/Annex%20B%202010-01123.pdf>.

Idéalement, les policiers doivent recevoir une formation les incitant à réfléchir sur leurs propres préjugés et stéréotypes, y compris leur partialité consciente ou inconsciente pouvant affecter leur comportement. Il convient toutefois de veiller à ne pas donner aux policiers le sentiment d'être accusés de racisme ou de discrimination, car cela pourrait entraîner une réaction défensive et contre-productive. L'accent doit plutôt être mis sur les avantages d'une amélioration de leurs rapports avec des groupes victimes de discrimination, dans leur travail quotidien.

A Bâle (en Suisse), la police, en collaboration avec l'Université de Bâle, a lancé un projet intitulé « La police et l'immigration des pays d'Afrique de l'Ouest » pour informer les agents de police de la situation en Afrique de l'Ouest et des expériences vécues par les gens. La participation à ce projet était obligatoire pour l'ensemble du personnel des services police et a eu un impact important sur leurs attitudes⁴¹.

Idéalement, les membres de groupes minoritaires reconnus par la communauté devraient être impliqués tant dans la conception que dans la mise en œuvre des formations. Ceci favorisera la compréhension mutuelle et l'information sur les préoccupations ou les problèmes existants. Le fait d'impliquer des membres de groupes minoritaires dans une formation permettra aux policiers de comprendre les besoins et les attentes spécifiques de certains groupes et de se familiariser avec les problèmes auxquels ceux-ci se heurtent. Par ailleurs, cela peut attirer l'attention sur les types de comportements perçus comme discriminatoires par les membres de groupes minoritaires même si les policiers ne les perçoivent pas comme tels.

Depuis 2003, la police slovène a mis en place un programme de formation sur 2 jours sur le travail de la police dans une communauté multi-ethnique. Le premier jour de formation, les policiers réfléchissent sur les stéréotypes attribués aux Roms et reçoivent un cours de révision sur les normes internationales et nationales concernant les minorités. Certaines compétences en matière de résolution de conflits (non-violente) leur sont enseignées. Le second jour, les leaders de la communauté Rom participent à la formation. Les participants de la communauté Rom enseignent à la police quelques notions de base de romani et évoquent leurs coutumes, alors que les agents de police expliquent leurs pouvoirs juridiques, à quoi les populations devraient s'attendre lors d'une interaction avec la police et comment obtenir de l'aide si besoin. Une évaluation réalisée en 2013 a révélé qu'outre les compétences spécifiques acquises au cours de la formation, le programme a favorisé le développement de relations entre la police et les communautés roms, ce qui a permis aux Roms d'avoir une plus grande confiance et de se sentir plus à l'aise avec la police, percevant les interactions comme justes et respectueuses. Certains leaders de la communauté Rom ayant participé à ce programme se sont également engagés dans des activités de médiation avec la police afin de répondre à un grand nombre de tensions communautaires allant de conflits en matière de logement à des rivalités interethniques⁴².

Les associations de police représentant une minorité peuvent participer aux efforts de formation de la police.

41 Kanton Basel-Stadt, 172. Verwaltungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt (Canton de Bâle-Ville, 172. Rapport administratif du Conseil d'État au Grand Conseil du canton de Bâle-Ville) (2006), p. 256, 266.

42 Lobnikar, B., Policing the Roma Communities in Slovenia – Elements for a European Model? (Le travail de la police dans les communautés roms en Slovénie – Des éléments pour un modèle européen?) CEPOL – European Police College (2013), <https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/14-roma-slovenia.pdf>; Strobl, S., Police-Roma Cooperation in Slovenia: Effects of a Multi-Cultural Training Program (Coopération entre la police et les Roms en Slovénie : Les répercussions d'un programme de formation multiculturel) (2013), <https://www.irex.org/sites/default/files/Strobl%202012-2013%20STG%20Scholar%20Research%20Brief-Final.pdf>.

En Irlande, notamment, G-Force, un « groupe-ressource d'employés gais, lesbiennes, bisexuels et transsexuels⁴³ », de la police, a formé des policiers et des sergents de nombreux districts de police en s'appuyant sur le « Supporting LGBT Communities: Police ToolKit » (soutenir les communautés LGBT : guide à destination de la police) qui utilise une méthode concrète basée sur des scénarios, en présentant différents cas et la loi applicable à ce cas, et en proposant de se pencher sur certaines questions. Ce guide couvre divers problèmes : crimes de haine, identité sexuelle, violence conjugale, le travail de la police dans des endroits publics où peuvent avoir lieu de relations sexuelles et être LGBTI dans la police⁴⁴.

3.5. Diversité du service de police

Une agence de police doit être composée de façon à refléter la diversité de la société qu'il sert. À plus grande échelle, l'embauche de personnes issues de minorités favorisera leur intégration et leur garantira une égalité des chances professionnelles ainsi qu'une participation active à la vie publique. Engager des policiers issus d'une minorité représente également de nombreux avantages pour le travail quotidien de la police, notamment une connaissance interne de la meilleure façon d'interagir avec les différentes communautés. Cela apporte également d'importantes compétences supplémentaires telles que la maîtrise de la langue et des capacités de communication ainsi qu'une bonne connaissance de la culture. Ceci devrait aider la police à établir et à améliorer les rapports avec les différentes communautés.

La République tchèque, par exemple, fait appel à des assistants de police roms dans de nombreux domaines, pour résoudre des problèmes locaux. Ces assistants ont certes peu de pouvoir mais ils contribuent à l'amélioration de la communication dans la rue et servent de lien entre les Roms et la police⁴⁵.

Pour qu'une telle méthode soit efficace et durable, la culture policière doit se montrer accueillante et s'assurer que les groupes minoritaires sont représentés à tous les niveaux de l'agence de police et pas uniquement aux échelons les plus bas, et veiller à ce qu'ils aient les mêmes chances que tout autre policier. Dans le cas contraire, les policiers pourraient perdre la motivation et quitter l'agence. En outre, le fait d'avoir des représentants aux échelons supérieurs garantira l'intégration de connaissances spécifiques de la communauté dans les étapes de la planification et du développement des politiques et procédures.

La police devrait tout mettre en œuvre pour encourager les candidatures des membres de groupes minoritaires. Ceci peut inclure des initiatives visant à informer davantage les communautés minoritaires sur les perspectives d'emploi au sein de la police.

Il est cependant possible que les membres des communautés défavorisées ne possèdent pas les qualifications requises en raison d'un manque d'accès à l'éducation. Comme l'a souligné le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités, les critères de recrutement ne doivent toutefois pas être baissés. La police doit plutôt mettre en place des mesures spécifiques pour compenser un éventuel manque de qualifications suffisantes et les aider à obtenir les qualifications requises⁴⁶.

43 Site web de G-Force, <http://www.g-force.ie>.

44 Vasquez del Aguila, Ernesto and Franey, Paul, Supporting LGBT Communities: Police ToolKit, published by UCD School of Social Justice, G-Force, and The European Gay Police Association (Soutenir les communautés LGBT : Guide à destination de la police, publié par UCD School of Social Justice, G-Force, et l'Association européenne des policiers gays) (2013), <http://www.glen.ie/stop-lgbt-hate-crime.aspx?contentid=27547>.

45 OSCE, La police, les Roms et les Sinti : Les bonnes pratiques pour instaurer la confiance et la compréhension (2010).

46 Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques (2006), Recommandation N° 6 et texte explicatif, p. 12.

En République tchèque, par exemple, le Ministère de l'intérieur a lancé le projet « La police pour tous » pour permettre aux personnes issues de minorités d'obtenir un diplôme de niveau secondaire de l'école de police qui leur permettra de présenter leur candidature à un poste dans la police⁴⁷.

Dans d'autres pays, des examens d'entrée ont été adaptés aux candidats issus de minorités. En Roumanie, par exemple, les candidats roms ont eu la possibilité de passer un examen en romani au lieu d'un examen international. En Serbie, les examens d'entrée et les procédures de sélection sont réalisés en 9 langues différentes, y compris des langues de minorités⁴⁸.

Les associations de police représentant des groupes minoritaires peuvent également jouer un rôle actif dans la promotion des agences de police en tant qu'option d'emploi auprès de leurs communautés.

En Hongrie, l'Association fraternelle des agents de police roms d'Europe, encourage la candidature des Roms pour des postes dans la police par le biais de campagnes vidéo, de posters, de visites dans les écoles et les salons des métiers⁴⁹.

47 Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Czech Republic from 17 to 19 November 2010 (Rapport rédigé par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en République tchèque du 17 au 19 novembre 2010) (2011), CommDH(2011)3.

48 OSCE, La police, les Roms et les Sintis : Les bonnes pratiques pour instaurer la confiance et la compréhension (2010).

49 Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officials, Campaign for Roma Law Enforcement (L'Association fraternelle des agents de police roms d'Europe, Campagne en faveur des policiers roms) (n.d.), <http://www.farleo.com/gypsy-origins-and-police-career>; voir également le site web de la campagne : <http://www.sokszinurendvedelem.hu/>.

3.6. Conclusion et recommandations

La police doit se rendre compte de l'importance d'instaurer une relation de confiance avec l'ensemble de la société, y compris les groupes minoritaires. Tous les problèmes ou toutes les formes de comportements discriminatoires doivent donc être pris au sérieux et la police doit développer des mesures visant à améliorer leur comportement à l'égard des groupes minoritaires et la façon dont ils sont perçus.

- Comme nous l'avons montré dans cette section, ces mesures concrètes peuvent inclure un rapprochement avec les groupes minoritaires en engageant, notamment, un dialogue constructif et fructueux et en créant des points de contact. Ceci peut aider la police à mieux comprendre les problèmes concrets ainsi que les besoins et les attentes des communautés qu'ils servent. Ce contact direct et régulier, s'il est sincère et constructif, permettra également de réduire les préjugés et d'instaurer une certaine confiance du côté de la police et des groupes minoritaires.
- En outre, des efforts de formation ciblés peuvent améliorer l'aptitude des agents de police à nouer le dialogue avec des membres de groupes minoritaires. Ces formations doivent permettre aux policiers de réaliser comment leurs comportements peuvent être influencés par leurs préjugés personnels et de mieux comprendre l'origine, la culture et les coutumes de ces groupes.
- Enfin, la police doit activement encourager la diversité au sein de ses rangs. Ceci apportera non seulement des connaissances et des compétences spécifiques à la communauté, mais cela ajoutera également à la légitimité (perçue) de l'institution en tant que telle.

Ces mesures générales peuvent être une première étape importante dans le développement d'une relation positive entre la police et les groupes minoritaires. Elles doivent cependant s'accompagner de mesures spécifiques pour aborder les sujets de préoccupation concrets, comme cela est évoqué dans les sections suivantes de ce document.

Problème spécifique : les crimes de haine

4.1. Introduction

Il n'existe aucune définition universellement reconnue d'un « crime de haine ». Amnesty International définit ce terme en comprenant des actes commis contre des personnes ou des biens et considérés comme des infractions en vertu de la loi nationale (et dont la criminalisation est conforme à la loi et aux normes internationales des droits humains), dans lesquels la victime ou la cible du délit est choisie en raison de son lien ou de son appartenance réels ou supposés à un groupe défini par une caractéristique protégée, y compris mais sans s'y limiter : la race, l'ethnicité, la langue, l'origine sociale ou nationale, le sexe, la condition d'autochtone, la filiation, la religion ou conviction, le statut d'immigrant, le handicap, l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle⁵⁰.



*Membre de la direction de la mosquée Al Muhsinin à Haarlem (Pays Bas) déplace une tôle ondulée marquée « Baise Allah ».
© Joost van den Broek/Hollandse Hoogte*

Ces infractions ont un plus fort impact sur les victimes que celles sans motif discriminatoire car elles impliquent un rejet et un dénigrement de l'identité de la victime qui associe des conséquences émotionnelles et psychologiques négatives, notamment un sentiment de marginalisation et une crainte accrue de nouvelles agressions. Ces craintes peuvent également affecter la famille et les amis de la victime ainsi que d'autres membres du même groupe. La police doit donc prendre ces infractions très au sérieux et une réponse appropriée de l'agence de police est indispensable. Comme cela a été souligné par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Abdu c. Bulgarie*,

« [L]orsqu'elles enquêtent sur des incidents violents et qu'il existe des soupçons que des attitudes racistes en sont à l'origine, les autorités de l'État ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation raciste et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique d'une personne, ont joué un rôle dans ces événements. Traiter les affaires de violence et les brutalités à motivation raciste sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste équivaldrait à fermer les yeux sur la nature

50 Pour une définition légèrement différente, voir le rapport d'Amnesty International, *Targeted by hate, forgotten by law: Lack of a coherent response to hate crimes in Poland* (Ciblés par la haine, oubliés par la loi : Absence de réponse cohérente aux crimes de haine en Pologne), EUR 37/2147/2015, p. 9.

spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. L'absence de distinction dans la façon dont des situations qui sont essentiellement différentes sont gérées, peut constituer un traitement injustifié inconciliable avec l'article 14 de la Convention [européenne] ⁵¹. »

Néanmoins, la police manque souvent à ses devoirs en matière de crimes de haine, elle ne protège pas suffisamment les groupes les plus exposés, elle n'identifie pas et n'enquête pas sur les motivations discriminatoires des incidents ou ne traite pas les victimes de façon appropriée. Ceci viole non seulement les droits de la victime mais envoie également aux auteurs et à la société en général, le message que de tels incidents sont acceptables, ce qui risque d'encourager les auteurs de ces crimes à les poursuivre ou d'autres personnes à commettre des infractions similaires. Par ailleurs, cela entraîne une perte de confiance des victimes et des communautés dans les services d'application des lois quant à leur capacité et leur volonté de les protéger.

4.2. Le cadre juridique

Comme cela a été souligné dans la section 2, les États ont le devoir de protéger les gens contre toute forme de discrimination et de mener des enquêtes efficaces et approfondies sur les allégations de discrimination et à garantir aux victimes un recours efficace. Cette obligation est évoquée dans différents traités et instruments internationaux. Notamment :

- Le Pacte international relative aux droits civils et politiques (PIDCP) oblige les États à respecter et à protéger les droits humains sans discrimination et à exercer une diligence raisonnable pour prévenir, enquêter, punir et réparer les préjudices causés par des violations des droits humains par des acteurs non-étatiques (c'est-à-dire des individus ou des groupes privés)⁵².
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) oblige les États parties à garantir, sans discrimination, « [l]e droit à la protection de l'État contre les voies de fait ou les sévices de la part de fonctionnaires du gouvernement ou de tout individu, groupe ou institution », notamment en criminalisant les actes de violence ou les incitations à commettre ces actes contre une race ou un groupe de personnes de couleur ou d'origine ethnique différentes⁵³.
- La Cour européenne des droits de l'homme a examiné, dans de nombreux jugements, les obligations des États en matière d'enquête sur les crimes de haine, soulignant l'obligation supplémentaire pour les États de prendre des mesures raisonnables pour découvrir un motif discriminatoire⁵⁴.

Les États devraient dûment prendre en considération toute forme de crime de haine dans leur code pénal, soit en définissant un crime de haine comme un crime distinct, soit en considérant les motifs discriminatoires comme une circonstance aggravante⁵⁵. Alors qu'un débat sur la forme d'une éventuelle législation sur les crimes de haine outrepasserait la mission de ce document, deux aspects doivent être évoqués à ce stade : tout d'abord, les dispositions respectives doivent comporter une liste exhaustive de motifs englobant au moins les caractéristiques bénéficiant d'une protection spéciales des normes internationales. Deuxièmement, cette disposition doit s'appliquer à toutes les formes d'actes criminels.

51 Cour européenne des droits de l'homme, *Abdu c. Bulgarie*, Requête n° 26827/08, Jugement du 11 mars 2014, para. 44; voir également *Identoba et autres c. Géorgie*, Requête n° 73235/12, Jugement du 12 mai 2015, para 67.

52 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994), para. 7.

53 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Art. 5b, 4a.

54 Voir par exemple *Nachova et autres c. Bulgarie*, Requêtes n° 43577/98 et 43579/98, Jugement du 6 juillet 2005, notamment le para 160; *Stoica c. Roumanie*, Requête n° 42722/02, Jugement du 4 mars 2008; *Secic c. Croatie*, Requête n° 40116/02, Jugement du 31 mai 2007; *Abdu c. Bulgarie*, Requête n° 26827/08, Jugement du 11 mars 2014.

55 Pour obtenir de plus amples informations sur la législation sur les crimes de haine, voir notamment le guide pratique de l'OSCE : Lois sur les crimes de haine (2009).

Roumanie, Code pénal – Loi n° 289/2009 (entrée en vigueur le 1^{er} 2014); Art. 77 – Circonstances aggravantes
 « [...] h) ce délit a été commis pour des raisons liées à la race, la nationalité, l'ethnicité, la langue, la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'opinion ou l'allégeance politique, la fortune, l'origine sociale, l'âge, le handicap, une maladie chronique non-contagieuse ou le VIH, ou pour tout autre motif du même type, pris en compte par l'agresseur pour donner à un individu un sentiment d'infériorité par rapport à d'autres individus. »

Hongrie, Loi IV de 1978 sur le Code pénal (telle que modifiée en 2013); Section 216 : Violence contre un membre d'une communauté

« [...] (2) Toute personne agressant une autre personne en raison de son appartenance avérée ou présumée à un groupe national, ethnique, racial ou religieux ou à certain groupe de population, en particulier en raison d'un handicap, de son identité sexuelle ou de son orientation sexuelle, ou lui forçant la main en faisant usage de violence ou en la menaçant de faire, de ne pas faire ou de subir quelque chose, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans. »

Malheureusement, un grand nombre de pays ont encore des lacunes importantes dans leur législation sur les crimes de haine, soit en raison d'un nombre limité de caractéristiques protégées⁵⁶, soit en limitant l'applicabilité de la disposition à certains types de délits.⁵⁷ Ces lacunes du cadre juridique ne doivent toutefois pas être utilisées par la police comme excuse de ne pas considérer certains incidents discriminatoires comme des crimes de haine. Outre ses obligations juridiques nationales, la police doit être consciente de l'importance de reconnaître toutes les formes de crimes de haine comme faisant partie de leur obligation générale de lutter contre le crime, d'enquêter et d'aider les victimes. Ceci ne pouvant être réalisé de façon efficace sans tenir compte et comprendre les circonstances d'un incident, la police doit se rendre compte qu'il est dans son intérêt d'identifier tout type de crime de haine et d'agir en conséquence pour garantir une application des lois efficace.

4.3. Protection et prévention



Police dans la République tchèque repousse des participants d'une marche de haine après qu'ils ont attaqué une zone où vivent beaucoup de familles roms (n.d.). @ Gustav Pursche

La police a le devoir de protéger les membres de groupes minoritaires contre les crimes de haine. Pour pouvoir offrir une protection efficace, il est indispensable que la police prenne les menaces ou les indices de violence au sérieux. Comme Amnesty International l'a souligné dans ses travaux de recherche sur la Pologne notamment, dans certains cas, la police n'a agi efficacement que lorsque la violence s'est intensifiée au lieu de prendre des mesures dès les premières agressions et menaces⁵⁸.

56 Par exemple : Bulgarie (motifs limités au racisme et à la xénophobie), Pologne (motifs limités à la nationalité, l'ethnicité, l'affiliation politique, religieuse et l'absence de conviction religieuse).

57 Au Portugal, par exemple, le fondement juridique de l'enquête et de la poursuite d'un incident ayant des motivations discriminatoires est limité aux meurtres et aux agressions. En Croatie, seules les agressions physiques résultant en une blessure sont classées comme des actes criminels alors que les agressions ne résultant en aucune blessure physique sont classées comme des délits mineurs. La législation sur les délits mineurs ne tient pas compte du fait qu'un délit peut être commis pour un motif de haine.

58 Amnesty International, Targeted by hate, forgotten by law: Lack of a coherent response to hate crimes in Poland (Ciblés par la haine, oubliés par la loi : Absence de réponse cohérente aux crimes de haine en Pologne), EUR 37/2147/2015.

Les Marches des Fierté sont des exemples d'occasions au cours desquelles la police a l'obligation de protéger les manifestants, pendant la marche mais aussi avant et après la marche. La défaillance à protéger efficacement ces événements peut parfois être le résultat des attitudes négatives de la police et des chefs de la police. Lorsqu'un bus transportant des participants à une marche de la fierté a été attaqué en Moldavie en 2008, les services de police ne sont pas intervenus pour éviter, selon le Ministère de l'intérieur, d'être considérés comme des « Amis des gays »⁵⁹. En 2014 et 2015, toutefois, la police moldave a été très efficace et a protégé les participants contre des contre-manifestants grâce à une forte présence, des équipements et des actions efficaces⁶⁰.



Marché de la fierté, Bratislava (Slovaquie), 2011. © Peter Hudec

Ceci implique non seulement la présence de la police, mais aussi une bonne planification et coordination avec les organisateurs. Lors de la marche de la fierté de Kiev en 2015, par exemple, la police a agi de façon très professionnelle pendant le défilé avec un nombre suffisant de policiers encadrant les participants et les protégeant d'éventuelles agressions. Cependant, la préparation à cette marche a été très faible et la direction de la police avait tenté de persuader les organisateurs d'annuler l'évènement en raison des risques prévalant, au lieu de se concentrer sur l'atténuation de ces risques. Ce n'est que la veille du défilé que la police a finalement accepté de protéger l'évènement et elle n'a engagé aucun dialogue avec les organisateurs pour évoquer les détails de l'évènement, notamment les plans d'évacuation. En l'absence d'un plan de sécurité adéquate, les participants au défilé ont été agressés après l'évènement juste en-dehors de la zone protégée⁶¹. Des problèmes similaires ont été mis en avant lors de la marche des fiertés de Zagreb dans le passé. En effet, la police qui garantissait la sécurité pendant l'évènement a omis de protéger les participants contre des agressions après le défilé⁶².

Outre le fait de protéger physiquement les membres de groupes minoritaires contre des agressions, la police devrait également adopter des mesures pour prévenir les crimes de haine. Les données

59 « Nous étions uniquement présents pour maintenir les gens à distance. Nous n'étions pas en mesure de jouer un rôle de protection plus actif car nous avons peur d'offenser la majorité du peuple moldave (...) la police doit prévoir la situation comme récemment à Bishkek, où des personnes ont dérapé et se sont retournées contre les autorités... nous avons essayé d'éviter la même situation : des personnes qui se retournent contre la police parce que nous protégeons une manifestation de LGBT (...) Mais personne n'a été blessé car nous étions présents. » Entretien avec le Ministre de l'intérieur, Chisinau, le 20 mai 2010, cité dans The Danish Institute for Human Rights, Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity: Sociological Report: Moldova (Institut danois des droits de l'homme, étude sur l'homophobie, la transphobie et la discrimination pour des motifs d'orientation sexuelle et d'identité sexuelle : rapport sociologique : Moldavie) (2010), para. 38, 39, http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/MoldovaSociological_E.pdf.

60 Civil Rights Defenders, Moldova Pride: "Marching for Equality – Because I Live Here" (Défenseurs des droits civils, Défilé de la fierté en Moldavie : « Je défile pour l'égalité – parce que j'habite ici ») (19 mai 2015), <http://www.civilrightsdefenders.org/news/moldova-pride-marching-for-equality-because-i-live-here/>; Radio Free Europe/Radio Liberty, Gay Rights March Held In Chisinau (17 March 2015), <http://www.rferl.org/content/moldova-lgbt-rally-chisinau/27021319.html>.

61 Amnesty International, Ukraine: Homophobic violence mars gay pride rally in Kyiv (Ukraine : Des violences éclatent lors de la marche des fiertés à Kiev, 6 juin 2015), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/homophobic-violence-mars-gay-pride-rally-in-kyiv/>.

62 Amnesty International, Croatie. Les autorités doivent combattre les crimes homophobes et transphobes (2012), EUR 64/001/2012.

statistiques sur les crimes de haine peuvent s'avérer très utiles pour déceler les tendances et les formes de discrimination au sein d'une société, et identifier les groupes exposés à ces risques et ayant besoin d'une protection. Si elles sont utilisées pour identifier et développer les mesures de protection requises, la collecte de données peut donner un élan supplémentaire aux efforts de prévention des crimes de haine.

Le recueil d'informations exhaustives sur les crimes de haine peut toutefois s'avérer difficile pour différentes raisons, notamment la sous-déclaration et l'incapacité de la police à identifier et enregistrer correctement les incidents. C'est pourquoi les seules statistiques des crimes déclarés à la police ne peuvent donner une vision globale de l'ampleur du problème et leur faible nombre ou leur absence ne doit, en aucun cas, être compris comme une absence de problème ou de besoin d'amélioration. Au contraire, leur faible nombre peut évoquer un problème de déclaration et d'enregistrement des crimes de haine et devrait donc entraîner des mesures visant à améliorer ces processus.

À Oslo (en Norvège), par exemple, une unité dédiée aux crimes de haine a été mise en place en 2014 après qu'un rapport de police a révélé le faible nombre d'incidents déclarés, laissant supposer que les crimes de haine sont un problème majeur inconnu⁶³.

En outre, certains pays ne recueillent que des informations sur les crimes de haine sans enregistrer les motivations discriminatoires de ces incidents. Selon un rapport d'Amnesty International publié en 2010, par exemple, les informations recueillies par les autorités hongroises n'ont pas révélé à quels groupe ou communauté la victime d'un crime de haine appartenait⁶⁴. De cette façon, les données ne peuvent donner qu'un aperçu limité de la source des problèmes.

Afin de développer des mesures spécifiques pour prévenir et déceler les crimes de haine, il est donc important de collecter des données ventilées. Les États devraient inclure dans leurs statistiques la raison pour laquelle un crime a été commis.

En Espagne, le Protocole pour les forces de sécurité et de police traitant les crimes de haine et d'autres comportements discriminatoires, classe les crimes de haine dans certaines catégories, notamment : racisme/xénophobie, orientation sexuelle, religion, antisémitisme, handicap et peur/rejet du pauvre⁶⁵.

En outre, les États devraient recueillir des informations sur l'intersectionnalité, telle que le sexe ou le handicap. C'est particulièrement important pour identifier des tendances spécifiques pouvant être motivées par la haine.

En plus d'avoir des statistiques des infractions enregistrées par la police, il est important de mener des enquêtes de perception (dans lesquelles les personnes interrogées déclarent avoir été victimes d'un crime de haine). Compte tenu de la sous-déclaration et de la défaillance de la police à enregistrer les crimes de haine, identifiée ci-dessus, ce type d'enquêtes peut fournir des informations précieuses sur la gravité et la nature des infractions⁶⁶.

63 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport de l'ECRI sur la Norvège (2015).

64 Amnesty International, Agressions contre des Roms en Hongrie : Il faut enquêter sur les motivations racistes des agresseurs (2010), EUR 27/001/2010.

65 Boletín Oficial de la Guardia Civil, Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación (2015), Chapitre 8.

66 Voir par exemple Crime Survey for England and Wales (l'enquête sur les crimes pour l'Angleterre et le Pays de Galles), <http://www.crimesurvey.co.uk/>.

4.4. Déclaration de crimes de haine

Comme cela a été mentionné dans la section 4.3, un problème fréquent concernant les crimes de haine est la sous-déclaration. Les raisons pour la réticence des victimes à déclarer des incidents à la police sont diverses⁶⁷. Les victimes peuvent manquer de confiance envers la police, partant du principe que rien ne sera fait suite à leur déclaration ou ayant peur de la réaction des policiers. En Bulgarie, par exemple, les crimes de haine homophobes sont souvent sous-déclarés car les victimes craignent des réactions homophobes de la part des agents de police. De même, les Roms n'ont pas confiance en la police en raison de leur perception, qui semble être justifiée d'un certain degré, des préjugés de la police⁶⁸.

Les victimes en situation irrégulière évitent souvent de s'adresser à la police par crainte d'être détenues et/ou expulsées⁶⁹.

Ce fut notamment le cas en Grèce où la législation ne prévoyait aucune protection des immigrants en situation irrégulière victimes ou témoins de crimes de haine, contre la détention ou l'expulsion pendant l'enquête criminelle⁷⁰. Une décision ministérielle conjointe adoptée en 2014 a amélioré cette situation en garantissant la suspension, pour des motifs humanitaires mais à la discrétion ministérielle, des décisions administratives de détention et d'expulsion émises à l'encontre de victimes ou de témoins de crimes racistes. Cette décision accorde également un permis de séjour spécial aux victimes pendant la période de poursuite et de condamnation des auteurs, afin de leur permettre de participer au procès⁷¹.



La police d'Amsterdam (Pays-Bas) a mené une politique « free in – free out » (entrée libre, sortie libre) depuis 2007, faisant usage de son pouvoir discrétionnaire pour ne pas arrêter des migrants sans papiers en raison de leur situation irrégulière, lorsqu'ils signalent un crime. Cette politique a été officialisée en 2011. En 2013, dans le cadre d'un autre projet dans l'un des districts d'Amsterdam, la police a distribué des cartes aux migrants en situation irrégulière stipulant qu'ils peuvent quitter le poste de police quand ils le veulent sans être arrêtés s'ils souhaitent faire une déclaration en tant que victime ou témoin d'un crime⁷².

Carte distribuée par la police d'Amsterdam à des migrants en situation irrégulière, 2015, capture de la page Internet prise en février 2016 de Het Parool, <http://www.parool.nl/parool/nl/4048/AMSTERDAM-ZUIDOOST/article/detail/3940604/2015/04/02/Amsterdamse-proef-krijgt-nationaal-vervolg-illegaal-mag-aangifte-doen.dhtml>, 2 avril 2015.

- 67 Voir par exemple LGBT Survey 2012 (l'enquête LGBT 2012), menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour connaître les raisons les plus courantes de la non-déclaration d'incidents motivés par la discrimination, <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>; et l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, Données en bref : Les Roms, 2009, Motifs de non signalement de victimisation liée à un crime contre la personne (p. 9), http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_FR.pdf
- 68 Amnesty International, Missing the point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria (Le point manquant : Absence d'enquête adéquate sur les crimes de haine en Bulgarie), EUR 15/001/2015.
- 69 Ce problème n'est pas limité aux crimes de haine : Une situation irrégulière peut devenir un problème en cas de déclaration de toute sorte de crime. Toutes les victimes de crimes devraient avoir la possibilité – indépendamment du type de crime – de signaler des incidents à la police sans qu'il soit tenu compte de leur situation d'immigré. Les départements de police qui reçoivent le signalement et mènent l'enquête ne devraient pas être appelés à appliquer les réglementations en matière d'immigration mais devraient se concentrer sur le crime signalé et sur la situation de la personne en tant que victime.
- 70 Amnesty International, A law unto themselves: A culture of abuse and impunity in the Greek police (Ils font leurs propres lois : Une culture de l'abus et de l'impunité au sein de la police grecque), EUR 25/005/2014.
- 71 Amnesty International Rapport 2014/2015, La situation des droits humains dans le monde (2015), POL 10/001/2015, p. 164.
- 72 Plate-forme de coopération internationale pour les migrants sans papiers, Protéger les enfants sans papiers : promesse de politiques et de pratiques de la part des gouvernements (2015), p. 22; Het Parool, Amsterdamse proef krijgt nationaal vervolg: illegaal mag aangifte doen (2 avril 2015).

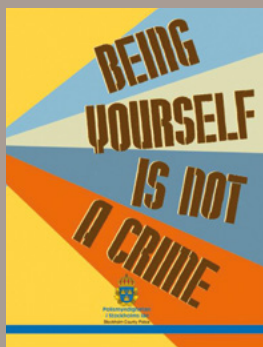
Une autre raison du non signalement d'un incident peut être l'absence de connaissance des lois sur les crimes de haine et l'absence de documentation disponible. En Hongrie, par exemple, les Roms ignorent le plus souvent qu'ils ont droit à une assistance juridique (gratuite) ce qui les dissuade de signaler des incidents. Les victimes peuvent également craindre des représailles de l'auteur/des auteur(s) du crime. Ces points soulignent l'importance de fournir des informations complètes et une protection adéquate à la victime, comme cela sera détaillé dans la section 4.6.

Une façon d'encourager les victimes réticentes à s'adresser directement à la police est d'autoriser un signalement par l'intermédiaire d'organisations tiers.

La police écossaise, par exemple, coopèrent avec des centaines de Centres de déclaration tiers qui sont des organisations basées sur une communauté et disposent de personnel formé pour aider à déclarer un incident ou habilité à déclarer un incident pour le compte d'une personne, donc de façon anonyme, et capable de fournir une aide et des informations supplémentaires aux victimes.⁷³

D'autres agences de police ont créé des points de contact spécifiques auxquels des crimes de haine peuvent être signalés. En Grèce, par exemple, une hotline est dédiée aux dépôts de plaintes auprès de la police sur la violence raciste⁷⁴. À Amsterdam (Pays-Bas), les victimes d'incidents homophobes ou transphobes peuvent les signaler directement au « Pink in Blue Network », un groupe de lutte contre la discrimination au sein de la police « pour la communauté gaie, lesbienne, bi et transgenre »⁷⁵.

Un grand nombre d'agences de police se sont rapprochés des victimes par le biais de brochures, pour encourager le signalement⁷⁶.



Brochure de la police d'Essex (Royaume-Uni) intitulée « Mettre fin aux crimes de haine » et brochure de la police du comté de Stockholm (Suède) intitulée « Être vous-même n'est pas un crime », n.d., capture de la page Internet prise en février 2016.

Par exemple, la brochure de la police du comté de Stockholm (Suède) intitulée « Être vous-même n'est pas un crime » explique ce qui constitue un crime de haine et comment le signaler et donne également des conseils sur la façon de se protéger en situation de risque. En outre, cette brochure insiste sur le fait que tous les signalements seront pris au sérieux par la police⁷⁷. Au Royaume-Uni, une brochure similaire est publiée par la police d'Essex et remise à chaque victime tel que le préconise la procédure sur les crimes de haine⁷⁸. Outre le fait de définir un crime de haine et d'expliquer comment le signaler, la brochure intitulée « Cut out hate crime » (« Mettre fin aux crimes de haine ») détaille ce qu'une victime peut attendre de la police après un signalement et où trouver une aide supplémentaire⁷⁹.

73 Police écossaise, Hate Crime & Third Party Reporting (Crime de haine & signalement par l'intermédiaire d'un tiers) (2015), <http://www.scotland.police.uk/contact-us/hate-crime-and-third-party-reporting/>.

74 Cette hotline a toutefois fait l'objet de vives critiques en raison de l'absence d'interprètes et du manque d'informations, souvent se limitant à demander aux victimes de s'adresser à un commissariat de police. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport de l'ECRI sur la Grèce (2015), p. 27.

75 Politie, Roze in Blauw (n.d.), <http://www.amsterdo.com/pink-police-network-amsterdam-politienetwerk-roze-in-blauw-amsterdam/>.

76 Voir également la brochure publiée par la police espagnole; <http://www.interior.gob.es/documents/10180/2905215/triptico.pdf/5a59e363-a128-451e-9cc1-ba9b36451314>.

77 Police du comté de Stockholm, « Being yourself is not a crime » (Être vous-même n'est pas un crime) (n.d.), disponible sur https://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/being_yourself_hatbrott_09.pdf.

78 Police de l'Essex, Procedure – Hate Crime (Procédure sur les crimes de haine), Numéro B 1402 (26 février 2013).

79 Police de l'Essex, Cut out hate crime (Mettre fin aux crimes de haine), Formulaire HC2 (2012), disponible sur <https://www.essex.police.uk/pdf/HC%20leaflet%202.pdf>.

4.5. Identifier et enquêter sur les crimes de haine

Lorsqu'un incident est porté à l'attention de la police, il est important que les policiers soient en mesure de reconnaître les indices évoquant un éventuel crime de haine. Ils doivent être formés au repérage de ces indices, avoir l'obligation d'enregistrer toute motivation discriminatoire potentielle et lancer une enquête en conséquence. Les procédures de traitement des crimes de haine doivent détailler ce que peut être un crime de haine et quels facteurs prendre en compte dans les premières phases de l'enquête⁸⁰.

La perception de la victime à elle seul devrait être suffisante pour obliger les autorités à traiter un incident comme crime de haine potentiel.

« [...] la perception de la victime ou de toute autre personne [...], est le principal facteur qui détermine si un incident est motivé par la haine ou qui reconnaît l'élément d'hostilité qui caractérise un crime de haine. La victime n'a pas à justifier ni à apporter une preuve de sa conviction et les policiers ou le personnel ne doivent pas remettre cette perception en question. Aucune preuve de l'agressivité n'est requise pour qu'un incident ou un crime soit enregistré en tant qu'infraction ou incident motivé par la haine⁸¹. »

La perception de la victime ne doit cependant pas être le seul indice à prendre en compte car les victimes ne mentionnent pas toujours une telle suspicion ou n'ont pas conscience que cet acte ait été potentiellement motivé par la discrimination. Comme l'a reconnu la procédure sur les crimes de haine de la police d'Essex (Royaume-Uni), « [...] tous les crimes de haine ne sont pas déclarés par le plaignant en tant que tels. Le personnel qui prend la plainte peut identifier l'incident comme un crime de haine après avoir analysé les circonstances et les réponses données à ses questions⁸². » Il est donc indispensable d'établir une liste exhaustive d'indices que les policiers doivent connaître et prendre en compte lors de l'évaluation de l'incident.

Le Protocole espagnol pour les forces de sécurité et de police sur les crimes de haine et d'autres comportements discriminatoires comporte une liste détaillée des éventuels indices d'un crime de haine. La présence d'un ou de plusieurs de ces indices suffit à enquêter sur une éventuelle motivation haineuse. Les indices répertoriés sont notamment :

- la perception de la victime;
- le fait que la victime appartienne à un groupe minoritaire;
- le lien avec une personne appartenant à un groupe minoritaire;
- les gestes ou propos racistes, xénophobes ou homophobes du suspect;
- l'apparence du suspect (ex. tatouages, vêtements, etc.) comme potentielle symbolique;
- le suspect ayant de la propagande ou des documents similaires sur lui (ex. brochures, drapeaux etc.);
- le casier judiciaire du suspect;
- le lieu de l'incident (à proximité d'un lieu de culte, d'un site appartenant à un groupe minoritaire etc.);
- un lien avec des associations de football extrémistes;
- un lien avec une organisation connue pour son agressivité à l'encontre de certains groupes;
- des infractions commises sans raison apparente (absence apparente de motif);
- une animosité historique entre le groupe de la victime et celui du suspect;
- un incident survenant à une date, une heure ou sur un lieu symboliques (ex. anniversaire d'Hitler)⁸³.

80 Voir également OSCE, Les crimes de haine : Prévention et réponse (2009) pour une explication détaillée des indices de crimes de haine.

81 Royaume-Uni, College of Policing, Hate Crime Operational Guidance (Collège de police, Orientations relatives au traitement des crimes de haine) (2014), Art. 1.2.3. Perception-based recording of hate crime (Enregistrement des crimes de haine basé sur la perception).

82 Police d'Essex, Procedure – Hate Crime (Procédure sur les crimes de haine), Numéro B 1402 (26 février 2013), Art. 4.2.

83 Boletín Oficial de la Guardia Civil, Protocolo de Actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales sobre Discriminación (2015), pp. 72 – 74.



Insultes racistes sur le mur d'une mosquée au Pays Bas, 1992. © Edwin Janssen

Tout acte ayant une potentielle motivation discriminatoire doit susciter une enquête approfondie et efficace pour tenter de découvrir le motif sous-jacent. Dans la pratique, toutefois, les crimes de haine souvent ne sont pas correctement enregistrés et investigués par la police. Comme cela a été souligné dans le cadre de la recherche d'Amnesty International, p. ex. en Bulgarie, les crimes de haine sont rarement consignés et font rarement l'objet d'une enquête des autorités. Lorsqu'une enquête est menée sur un incident, le motif discriminatoire est rarement pris en compte et l'incident est traité comme un acte d'hooliganisme. Ceci peut être expliqué par le fait que les preuves requises pour un acte de hooliganisme sont plus faciles à obtenir et que les lois sur les crimes de haine sont assez récentes de sorte que les policiers manquent encore d'expérience et de formation en la matière⁸⁴. De même, en Ukraine, la police est réticente à enquêter sur les crimes de haine homophobes ou transphobes et les incidents qui se produisent sont souvent traités comme des crimes ordinaires ou comme des actes de hooliganisme sans tenir compte du motif sous-jacent⁸⁵. L'enquête ouverte après la marche des fiertés de Kiev en 2015 a qualifié les violences survenues en marge du défilé de hooliganisme⁸⁶.

Pour honorer les obligations des États soulignés dans la section 4.2., il est important de rechercher toute motivation haineuse potentielle.

En Grèce, par exemple, la circulaire de la police (7100/4/3) du 25 mai 2006 exige que la police enquête sur les motivations d'un acte criminel, recueille les informations pertinentes et consigne et signalent les incidents perpétrés pour des raisons d'origine nationale ou ethnique, de couleur, de religion, de handicap, d'orientation sexuelle et d'identité sexuelle⁸⁷.

84 Amnesty International, Missing the point: Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria (Le point manquant : Absence d'enquête adéquate sur les crimes de haine en Bulgarie), EUR 15/001/2015.

85 Amnesty International, Nothing to be proud of: Discrimination against LGBTI people in Ukraine (Il n'y a pas de quoi être fier : Discrimination contre les personnes LGBTI en Ukraine), EUR 50/005/2013.

86 <http://www.nbcnews.com/news/world/kiev-gay-pride-march-attacked-hooligans-arrested-ukraine-officials-n370941>(accessed le 23 décembre 2015).

87 Les indices d'un crime de haine répertoriés sont notamment un aveu de l'auteur / des auteurs, ou le signalement par la/les victime(s) ou le/ les témoin(s) d'une potentielle motivation haineuse. Un autre indice est l'appartenance de la/ des victime(s) et de l'auteur/ des auteurs à différents groupes raciaux, ethniques, religieux ou sociaux.

Certains pays ont créé des unités spéciales ou ont formé des agents spécialisés au sein de la police ou des magistrats spécialisés chargés de mener l'enquête ou de superviser les enquêtes sur les crimes de haine.

La police hongroise dispose notamment d'une unité spéciale dédiée aux crimes de haine et un policier de chaque comté est spécialisé dans les crimes de haine⁸⁸. À Berlin (Allemagne), le parquet a désigné un interlocuteur pour les crimes de haine à caractère homophobe ou transphobe en 2012. Les victimes peuvent contacter cette personne directement pour lui signaler un incident et cette division du parquet coopère également avec la police pour les enquêtes sur les incidents homophobes⁸⁹.

En 2009, la ville de Barcelone (Espagne) a nommé un magistrat spécialisé dans les crimes de haine et a mis en place un Service de lutte contre les crimes de haine et la discrimination au sein du parquet. Ce Service peut prendre les plaintes d'individus et d'ONG, coordonne les enquêtes de la police sur les crimes de haine et mène ses propres enquêtes⁹⁰. En outre, chaque incident constituant un éventuel crime de haine doit être signalé à ce Service par la police, comme le stipule la Procédure sur les crimes de haine de la police catalane⁹¹. En raison du succès de cette structure, des magistrats spécialisés dans les crimes de haine ont été désignés dans d'autres provinces espagnoles au cours des années suivantes. En 2013, un réseau national de magistrats délégués à l'égalité et à la lutte contre la discrimination a été créé, 50 magistrats spécialisés ont été nommés dans toute l'Espagne⁹².

Le fait de disposer d'unités spéciales est certes positif, mais le problème est que ces unités risquent de n'être impliquées dans l'enquête que si une affaire leur est transmise. Il est donc indispensable que les policiers qui arrivent les premiers sur la scène de crime ou qui prennent la plainte de la victime au poste de police, soient en mesure d'identifier si l'incident constitue un éventuel crime de haine.

Dans plusieurs Länder en Allemagne, des unités spéciales de la police sont chargées d'enquêter sur les crimes à caractère politique (y compris les crimes de haine)⁹³. Toutefois, pour que ces unités spéciales soient consultées, les agents de police étant les premiers à traiter l'incident, doivent le classer comme infraction à motivation politique. Alors que les policiers travaillant dans des villes ou régions avec des « points chauds » du radicalisme de droite sont formés et sensibilisés aux caractéristiques du radicalisme de droite, ceci ne s'applique pas à l'ensemble du pays ni aux autres formes de crime de haine. Le fait que les agents de police ne sont pas suffisamment formés pour identifier les crimes de haine au-delà du radicalisme de droite ou pas du tout dans certaines régions du pays, pose donc un réel problème⁹⁴.

Ceci souligne l'importance de sensibiliser tous les policiers susceptibles d'être en contact avec des victimes, aux crimes de haine pour qu'ils soient en mesure d'identifier les indices et entament les premières phases de l'enquête en conséquence.

88 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport de l'ECRI sur la Hongrie (2015).

89 Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, Ansprechpartnerin für gleichgeschlechtliche Lebensweisen bei der Staatsanwaltschaft (Administration du sénat pour la justice et la protection des consommateurs, interlocutrice des personnes homosexuelles auprès du parquet) (n.d.), <https://www.berlin.de/sen/justiz/ansprechpartnerin-homophobe-hasskriminalitaet/startseite.php>

90 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport de l'ECRI sur l'Espagne (2010), para. 14.

91 Dirección General de la Policía, Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación (2010), Art.8.

92 OSCE, Prosecuting Hate Crimes: A practical Guide (Poursuivre les crimes de haine : un guide pratique) (2014).

93 La définition des infractions à motivation politique est plus vaste que la définition d'un crime de haine, le crime de haine étant l'une des quatre catégories d'infractions classées comme infractions à caractère politique. Pour obtenir une définition des infractions à motivation politique, voir notamment Bundesministerium des Inneren, Politisch motivierte Kriminalität (2015), http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Kriminalitaetsbekaempfung/Politisch-motivierte-Kriminalitaet/politisch-motivierte-kriminalitaet_node.html.

94 Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität, Rechtsgutachten (Service de lutte contre la discrimination, Possibilités de poursuites judiciaires efficaces en cas de crimes de haine, Qualification judiciaire) (2015).

L'évaluation de la police quant au caractère haineux d'un incident ne doit cependant pas être une décision finale et le parquet ne doit pas uniquement s'appuyer sur cette évaluation.

La circulaire relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine, oblige la police à établir une déclaration détaillée en mettant l'accent sur toute preuve de la motivation de l'infraction en cas d'indice ou d'acte avéré de discrimination ou de crime de haine. Cette déclaration doit être envoyée au parquet. Il revient au parquet de déterminer si l'acte en question constitue un crime de haine⁹⁵.

Au Royaume-Uni, « le Crown Prosecution Service » (Service des poursuites judiciaires de la Couronne) a publié un guide d'orientation destiné aux procureurs et concernant les infractions racistes et religieuses définies comme suit : « [...] infraction dont l'auteur est motivé par une hostilité ou de la haine à l'encontre de la race ou des convictions religieuses de la victime (réelles ou perçues)⁹⁶. » Cette orientation attire l'attention sur le fait que « [b]ien que l'identification de la police s'est nettement améliorée, les agences de police n'identifient pas encore tous les cas de crimes racistes et religieux. Les procureurs doivent être vigilants et s'assurer, lorsqu'ils étudient chaque cas, de tenir compte de l'éventualité qu'il s'agisse d'un crime raciste ou religieux⁹⁷. »

4.6. Traitement des victimes

La façon dont les agents de police interagissent avec les victimes est d'une importance cruciale car cela peut avoir des répercussions négatives sur le rétablissement de la victime, l'efficacité de l'enquête et la perception du public si la gravité de l'incident n'est pas suffisamment prise en compte.

La Directive de l'Union européenne qui fixe des normes minimales pour les droits, l'aide et la protection des victimes d'infractions, classe les victimes de crimes de haine parmi celles nécessitant la plus grande attention et exige une évaluation soignée du risque de victimisation secondaire ou répétée, d'intimidation et de représailles⁹⁸. Cette Directive fixe également des règles fondamentales qui doivent au moins être appliquées aux victimes d'infractions, y compris aux victimes de crimes de haine. Les victimes ont notamment le droit d'être informées sur les aides disponibles, les mesures de protection possibles, les conseils juridiques et l'assistance juridique. Les victimes ont également le droit d'être informées sur l'affaire les concernant et de bénéficier de l'aide d'interprètes et de traducteurs pendant les procédures pénales, y compris pendant l'interrogatoire de la police. Elles ont également droit de faire appel aux services d'aide aux victimes.

Il est donc important, dès le départ, de s'assurer que la police prenne tout signalement d'un éventuel crime de haine au sérieux.

La Procédure de la police catalane (Espagne) concernant les infractions motivées par la haine ou la discrimination évoque l'importance de noter que l'infraction était dirigée contre une caractéristique de base de l'identité de la victime de sorte que la victime se sent dégradée, menacée et très vulnérable⁹⁹.

95 Circulaire commune n° COL 13/2013 du Ministère de la justice, du Ministère de l'intérieur et du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel, Circulaire relative la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine (en ce compris les discriminations fondées sur le sexe), 17 juin 2013, Art. 8a.

96 Royaume-Uni, Racist and Religious Crime – CPS Guidance (Crime raciste et religieux – Orientation CPS) (n.d.), http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/racist_and_religious_crime/#a01, section "Racist and religious crime – the legislation".

97 Ibid., section "Identification of relevant information" (« Identification des informations pertinentes »).

98 Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, Art. 22(3), Art. 57.

99 Dirección General de la Policía, Procedimiento de hechos delictivos motivados por el odio o la discriminación (2010), Art. 6.2.



*Membre de la direction de la mosquée Al Muhsinin à Haarlem (Pays Bas) face à une fenêtre brisée, 2007 .
© Joost van den Broek /Hollandse Hoogte*

Lorsqu'un crime de haine potentiel a été signalé, toutes les informations sur les services d'aide disponibles ainsi que des mises à jour régulières sur l'avancée de l'enquête et une protection adéquate doivent être mis à disposition de la victime.

En Belgique, la Circulaire susmentionnée définit des règles pour les agents de police qui prennent les plaintes au poste de police ou qui arrivent sur la scène de crime. L'une des règles consiste à « [...] accorder l'attention nécessaire à chaque plainte et ne pas banaliser celle-ci [...] ». En outre, les officiers de police « [...] veilleront, notamment, à mettre les personnes qui demandent du secours ou de l'assistance en contact avec les services spécialisés. Ils informeront la victime de ses droits, de l'existence des services d'accueil aux victimes près les parquets et les tribunaux et de la possibilité de recevoir une assistance juridique auprès du CECLR ou de l'IEFH¹⁰⁰. »

4.7. Formation

Un problème récurrent dans de nombreux pays est le manque de formation des agents de police en matière de traitement des crimes de haine. Ceci aggrave souvent l'incapacité à réagir de façon adéquate aux crimes de haine, en particulier lorsque cela vient s'ajouter à l'absence de procédures et/ou au manque général de volonté d'aborder ce sujet.

Au moins, une formation basique sur les crimes de haine devrait être proposée aux policiers susceptibles d'entrer en contact avec des victimes. Ces policiers devraient se familiariser avec la définition d'un crime de haine, les méthodes pour identifier les indices d'un potentiel crime de haine et les droits des victimes. Toutefois, ces formations ne devraient pas être limitées aux lois et aux procédures applicables mais devraient également permettre de développer des compétences en matière de prévention et de traitement des incidents au quotidien. Elles devraient contribuer à une meilleure compréhension du concept de crime de haine et des répercussions de ces incidents sur les victimes, sensibiliser les policiers aux besoins des victimes et leur faire prendre conscience de leurs responsabilités à l'égard des victimes.

100 CECLR = Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme; IEFH = L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Circulaire commune n° COL 13/2013 du Ministère de la justice, du Ministère de l'intérieur et du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel, Circulaire relative la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine (en ce compris les discriminations fondées sur le sexe), 17 juin 2013, Art. 8a.

4.8. Conclusion et recommandations

Les crimes de haine sont des infractions visant l'identité et les caractéristiques personnelles de la victime, exprimant le rejet de certains membres de la société. Il est crucial que la police reconnaisse que ces infractions ont des effets plus néfastes que des infractions ordinaires, non seulement sur la victime mais aussi sur d'autres membres appartenant au même groupe. La police doivent donc comprendre qu'il est important de traiter les crimes de haine comme des infractions particulièrement graves afin de rendre justice aux victimes et de faire passer à la société le message clair affirmant que ces incidents sont inacceptables.

- Les agences de police doivent réaliser qu'il est de leur devoir de protéger les groupes minoritaires. Ceci inclut, d'une part, la protection physique contre les agressions dans des cas précis. D'autre part, cela implique l'identification de schémas de risque et des groupes exposés à ces risques, notamment par le biais d'un recueil d'informations. Pour pouvoir développer des mesures préventives spécifiques, il est important de collecter des données ventilées pour identifier les groupes particulièrement exposés à ce type de risques. Les crimes de haine n'étant pas toujours signalés et les services ne les identifiant pas toujours correctement, les statistiques de la police sur les crimes de haine doivent être complétées par des informations provenant d'autres sources tels que des enquêtes sur la criminalité afin d'avoir une meilleure vision de la cause du problème.
- Pour pouvoir déceler, enquêter et lutter contre les crimes de haine, la police doit être informée des incidents survenus. Il est donc essentiel d'adopter des mesures et de se rapprocher des victimes (potentielles) pour encourager le signalement de ces incidents.
- La police doit être en mesure d'identifier les indices d'un crime de haine et doit donc bien connaître la définition et la liste des indices pouvant évoquer une motivation discriminatoire. Si un incident constitue un crime de haine potentiel, il doit faire l'objet d'une enquête axée sur la découverte de la motivation discriminatoire sous-jacente.
- La spécificité des crimes de haine devrait être prise en compte dès la prise en charge des victimes. Tout signalement d'un crime de haine potentiel devrait être pris au sérieux et tous les efforts devraient être entrepris pour apporter aux victimes l'aide et la protection nécessaires.
- Une formation aux crimes de haine devrait permettre de familiariser les policiers avec la définition et les indices de crime de haine, leurs devoirs de prévenir et d'enquêter sur ces crimes et leurs responsabilités à l'égard des victimes. Cette formation devrait également les sensibiliser aux répercussions de ces crimes sur la victime, la communauté et la société dans son ensemble.

Problème spécifique : le profilage ethnique

5.1. Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance définit 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'investigation¹⁰¹. »

Contrairement au profilage criminel dans lequel les caractéristiques personnelles peuvent être utilisées en lien avec les déclarations des victimes ou d'un témoin ou avec toute autre preuve objective pour permettre à la police d'identifier le suspect d'un crime spécifique déjà commis, le profilage ethnique désigne le fait de cibler des individus ou groupes spécifiques en raison de leurs caractéristiques, sans motif justifié mais sur la base d'une présomption généralisée de leur implication dans une activité criminelle, souvent même en l'absence d'un crime concret à investiguer. Le profilage ethnique peut survenir à la fois au niveau organisationnel, avec des procédures ou des instructions ciblant des groupes spécifiques de façon disproportionnée, ou au niveau du policier dont la prise de décision est influencée par ses préjugés personnels. Alors que cette pratique est rarement adoptée officiellement et rarement admise par les agences de police et leurs agents, il semble que certaines caractéristiques personnelles exposent certains individus à une plus grande suspicion policière, notamment lors des interpellations et des fouilles, des contrôles routiers, des contrôles de l'immigration et des activités de lutte contre le terrorisme. Le profilage ethnique n'est pas qu'une question de perception par les individus ou groupes concernés, c'est un phénomène de plus en plus rapporté dans le cadre de travail de la police:

- En Espagne, il semblerait que la police contrôle, parfois plusieurs fois dans une même journée, des personnes issues de minorités ethniques dans le cadre de contrôles de l'immigration, les suspectant d'être des migrants en situation irrégulière¹⁰².
- Amnesty International a également fait part de ses préoccupations à l'égard du profilage ethnique exercé par la police aux Pays-Bas et en Allemagne¹⁰³.



Un agent de police faisant un contrôle de documents d'hommes appartenant à des minorités ethniques dans le quartier de Lavapiés, Madrid (Espagne), 2010. © Edu León/Fronteras Invisibles

101 ECRI, Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police (29 juin 2007), para. 1.

102 Amnesty International, Arrêtez le racisme, pas les gens : Profilage racial et contrôle de l'immigration en Espagne (2011), EUR 41/011/2011.

103 Amnesty International, Proactief Politieoptreden vormt Risico voor Mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en anpakken (2013) (Résumé en anglais : Stop and Search Powers Pose a Risk to Human Rights: Acknowledging and tackling ethnic profiling in the Netherlands (l'usage des pouvoirs en matière d'interpellation et de fouille constitue un risque pour les droits humains : Déceler et combattre le profilage ethnique aux Pays-Bas) (2014)); Amnesty International, Germany, Racial/Ethnic Profiling: Positionspapier zu Menschenrechtswidrigen Personenkontrollen (Profilage racial / ethnique : Prise de position sur les interpellations constituant une violation des droits humains), 2014.

D'une part, l'attention accrue accordée à des groupes spécifique d'une société peuvent entraîner une mise en application inefficace des lois car les agents de police sont tentés d'interpeller des personnes sur la base d'hypothèses biaisées et non pas sur des soupçons avérés. Diverses études ont montré que les taux de réussite (également appelés « hit rates » (taux de succès)¹⁰⁴) des interpellations et des fouilles fondées sur des pratiques de profilage ethnique sont faibles¹⁰⁵. En se concentrant sur l'apparence ethnique et non pas sur le comportement ou tout autre indice similaire et objectivement vérifiable, les agences de police consacrent leur temps et leurs ressources à des interpellations sans résultat tout en ratant les suspects qui n'entrent pas dans le groupe profilé¹⁰⁶.

D'autre part, le profilage ethnique a des effets néfastes sur les groupes minoritaires ciblés car cela entraîne une stigmatisation des membres du groupe en tant que criminels et renforce les stéréotypes négatifs au sein de la population. En outre, les personnes ciblées par ces techniques de profilage ou ayant le sentiment d'en être la cible sans justification, risquent de perdre confiance en les services d'application des lois, débouchant sur une relation de méfiance plutôt que sur une coopération.

Dans de nombreux cas, le profilage ethnique est difficile à prouver et à combattre car la décision d'un policier d'interpeller un certain individu n'est pas toujours une décision consciente mais simplement le pressentiment qu'une personne a l'air plus suspect que les autres. Ces opinions peuvent provenir d'expériences antérieures ou de points de vue biaisés et risquent encore plus d'influencer la prise de décision en l'absence de directives ou de compétences pour déterminer objectivement une suspicion raisonnable.

Le profilage ethnique doit donc être abordé au niveau institutionnel et personnel avec un cadre juridique et procédural définissant clairement les pratiques pouvant être mises en place ou non pour justifier un soupçon. Les policiers quant à eux, doivent être en mesure de l'appliquer en abandonnant ou en changeant leurs points de vue personnels.

5.2. La cadre juridique

Le ciblage de groupes spécifiques en raison de leurs caractéristiques personnelles tombe sous le coup de l'interdiction de discrimination mentionnée dans la Section 2. En outre, une série d'instruments juridiques non contraignants et de jurisprudences ont abordé cette question plus spécifiquement¹⁰⁷.

- Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale invite notamment les États à « [...]prendre les mesures nécessaires pour exclure les interpellations, les arrestations et les fouilles fondées exclusivement sur l'apparence physique de la personne, ce qui l'expose à une plus grande suspicion¹⁰⁸. »

104 Le taux de succès correspond au pourcentage d'interpellations et de fouilles lors desquelles une preuve d'infraction a effectivement été trouvée.

105 Voir par exemple l'Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* (Profilage ethnique dans l'Union européenne : omniprésent, inefficace et discriminatoire) (2009), Section III G (résumé en français : https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/french_20090609_0.pdf) ; Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux, *Pour des pratiques de police plus efficaces, Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire* (2010), Section 3.2.

106 Par exemple, le Rapporteur spécial sur la lutte contre le terrorisme, Martin Scheinin, a souligné que « [...] les profils basés sur l'ethnicité, l'origine nationale et la religion sont [...] restrictifs en cela que les agents d'application des lois ratent un éventail de terroristes potentiels qui ne correspondent pas au profil respectif. Les [...] profils basés sur l'ethnicité, l'origine nationale et la religion sont faciles à contourner. Les groupes terroristes ont souvent prouvé leur aptitude à adapter leurs stratégies en utilisant des femmes ou des enfants kamikazes afin d'éviter le stéréotype de l'homme terroriste, et ce n'est qu'un exemple. Par conséquent, comme le reconnaissent les spécialistes de l'application des lois, tout profil de terroriste basé sur des caractéristiques physiques peut vite être contre-productif. » Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, UN Doc. A/HRC/4/26 (2007), para. 52.

107 Pour plus de détails sur le cadre Juridique, voir : Open Society Foundation, *Case Digest, International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from European Systems* (Case Digest, Normes internationales sur le profilage ethnique : Normes et décisions des systèmes européens), novembre 2013, <https://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/case-digests-international-standards-ethnic-profiling-standards-and-decisions>.

108 CERD, Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, para. 20.

- Concernant les contrôles d'identité à des fins de contrôles de l'immigration, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que « [...] 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 raciale¹⁰⁹. »
- Dans l'affaire *Timishev c. Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « [...] aucune différence de traitement fondée exclusivement ou dans une mesure déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans la société démocratique contemporaine fondée sur le principe du respect du pluralisme et la diversité culturelle¹¹⁰. »
- La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a demandé aux États de définir clairement et d'interdire le profilage raciale par une loi et d'introduire un standard de suspicion raisonnable « [...] selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs¹¹¹. »

Le cadre national doit donc mettre en avant les critères à ne pas prendre en compte pour déterminer un risque.

La loi suédoise sur les étrangers, par exemple, prévoit qu'une personne ne peut être interpellée ou contrôlée uniquement en raison de sa couleur de peau, de son nom, de sa langue ou de toute autre caractéristique similaire¹¹².



Police en train d'arrêter un migrant sur la place de Tirso de Molina, Madrid (Espagne), 2010. © Olmo Calvo

109 *Williams c. Espagne*, 17 août 2009, CCPR/C/96/D/1493/2006, para. 7.2.

110 *Affaire Timishev c. Russie* (Requêtes n° 55762/00 et 55974/00), Jugement du 13 mars 2006, para. 58.

111 ECRI, *Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police* (29 juin 2007), para. 3.

112 *Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Mutuma Ruteere, A/HRC/29/46*, 20 avril 2015, para. 48, faisant référence à *Utlänningslag* (2005:716).

5.3. Établir des critères précis pour les interpellations et les fouilles

Le risque de profilage ethnique est particulièrement élevé en l'absence d'instructions et de suivi appropriés, s'il est laissée à la discrétion du policier de faire des interpellations aléatoires sans raison apparente. Il faudrait donc établir des procédures précisant ce qui constitue ou non un motif de suspicion légitime.

L'existence d'une liste de motifs légitimes exposés dans une procédure, établira un cadre décisionnel pour l'agent de police et l'incitera à se concentrer sur certains comportements et facteurs à prendre en compte. En outre, les agents de police pourront ainsi être tenus responsables de leurs jugements et de tout écart de la procédure. L'introduction du concept de soupçon raisonnable doit toujours être accompagnée d'un développement de compétences pour surmonter ses préjugés personnels et appliquer les règles.

Au Royaume-Uni, la Loi sur la police et la preuve pénale (PACE) comporte des instructions détaillées sur ce qu'est un soupçon raisonnable avec un « critère juridique » composé de deux éléments¹¹³:

« (i) Tout d'abord, les agents de police doivent avoir formé une suspicion effective qu'ils trouveront l'objet pour lequel le pouvoir de fouille est exercé qui leur permet à fouiller la personne [...]; et

(ii) Deuxièmement, le soupçon que l'objet va être trouvé doit être raisonnable. Cela signifie que ce soupçon doit avoir un fondement objectif et être basé sur des faits, des informations et/ou des renseignements pertinents pour la probabilité de trouver l'objet en question, de sorte qu'une personne raisonnable pourrait en venir à la même conclusion en s'appuyant sur les mêmes faits, informations et/ou renseignements. Les policiers doivent donc être en mesure d'expliquer sur quoi sont fondés leurs soupçons en faisant référence aux renseignements ou aux informations reçus sur la personne concernée ou à un comportement spécifique de cette dernière [...]. »

En outre, elle indique clairement que des facteurs personnels ne peuvent être pris en compte :

“Un soupçon raisonnable ne peut jamais être justifié par des facteurs personnels. Cela signifie qu'à moins que la police dispose d'informations ou de renseignements sur l'apparence d'une personne suspectée de transporter un objet pour lequel le pouvoir d'interpellation et de fouille peut être exercé, ce qui suit ne peut être utilisé, seul ou en association avec tout autre facteur, comme motif d'interpellation ou de fouille d'un individu [...]:

(a) L'apparence physique d'une personne quant aux 'caractéristiques protégées' [...] qui sont l'âge, le handicap, le sexe, le changement de sexe, la grossesse et la maternité, la race, la religion ou une conviction, le sexe et l'orientation sexuelle [...], ou le fait que la personne est connue pour une précédente condamnation; et

(b) Des généralisations ou des idées stéréotypées portant à croire que certains groupes ou certaines catégories de personnes sont plus enclins à être impliqués dans une activité criminelle¹¹⁴. »

113 Voir également d'autres orientations sur les interpellation et les fouilles justifiées : Royaume-Uni, Police College, Authorized Professional Practice: Stop and Search (Collège de la police, Pratique professionnelle autorisée : Interpellation et fouille), <https://www.app.college.police.uk/app-content/stop-and-search/> (accédé le 23 décembre 2015).

114 Home Office, Revised code of practice for statutory powers of stop and search and requirements to record public encounters by police officers and staff, Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) – Code A (Code révisé de bonnes pratiques sur l'exercice par des agents de police de pouvoirs statutaires d'interpellation et de fouille, Lois sur la police et la preuve criminelle 1984 (PACE) – Code A) (décembre 2014), Art. 2.2; 2.2B.

5.4. Contrôler les interpellations de la police

L'obligation de compléter des formulaires d'interpellation, sur papier ou par voie électronique, est souvent recommandée dans le cadre du suivi et de la lutte contre le profilage ethnique. Les formulaires d'interpellation obligent la police à consigner certaines informations pour chaque interpellation, ces informations peuvent être utilisées pour collecter des données et peuvent donner un aperçu des préjugés ou des disproportions concernant les interpellations de personnes issues de groupes spécifiques par la police.

Pour constituer un outil de contrôle efficace les formulaires d'interpellation doivent au moins comporter les informations suivantes :

- **Heure, date et lieu de l'interpellation**
- **L'identité (nom ou numéro ID) du policier**
Il doit être possible d'attribuer des formulaires d'interpellation aux différents policiers. Ceci permettra de tirer des conclusions sur le comportement de chaque policier lors des interpellations et des fouilles et d'assurer la reddition de compte du policier concerné pour ses décisions si un comportement discriminatoire émerge ou si une plainte est reçue.
- **La raison de l'interpellation**
Si le policier doit indiquer la raison de l'interpellation sur un formulaire, il/elle sera probablement moins tenté(e) d'agir sur une simple intuition, juste parce qu'une personne a l'air suspect, et d'examiner attentivement qui interpeller et pourquoi. L'officier en question décidera ainsi d'agir que si son soupçon peut être objectivement justifié. Certains formulaires d'interpellation contiennent une liste de motifs justifiant une interpellation, ce qui peut être un rappel pour le policier¹¹⁵.
- **L'ethnicité de l'individu interpellé**
L'ethnicité doit être l'ethnicité définie par l'individu interpellé en personne et, si différente, l'ethnicité perçue par le policier. La nationalité qui est parfois utilisée, dresse un tableau insuffisant des pratiques de profilage ethnique car les membres d'une minorité ethnique peuvent parfaitement être des ressortissants nationaux du pays dans lequel l'interpellation a eu lieu¹¹⁶.
- **Si le soupçon a été avéré**
Il doit être précisé si le soupçon du policier a été confirmé pendant l'interpellation et si l'interpellation a été suivie d'autres mesures telles qu'une arrestation ou des poursuites. Ceci permettra d'avoir une idée de l'efficacité des interpellations de la police et de tirer des conclusions sur les taux de réussite des interpellations de certains groupes.



La personne interpellée doit recevoir un récépissé ou une copie de ce formulaire. Ceci rendra l'interpellation encore plus transparente et permettra, à la personne interpellée, de vérifier si le policier a bien complété les informations conformément à ce qu'il a déclaré à l'individu. Le récépissé / la copie doit également préciser les démarches à suivre pour porter plainte contre l'interpellation et le comportement du policier au cours de cette interpellation.

Récépissé distribué par la police d'Essex (Royaume-Uni) après une interpellation, n.d., capture de la page Internet de la police d'Essex prise en février 2016, https://www.essex.police.uk/about/stop_and_search.aspx.

115 Pour des modèles de formulaires d'interpellation, voir Open Society Foundations, Réduire le profilage ethnique dans l'Union européenne : Un manuel des bonnes pratiques (2012), Annexe A.

116 Voir par exemple le formulaire d'interpellation de Fuenlabrada, inclus dans l'Annexe A des Open Society Foundations, Réduire le profilage ethnique dans l'Union européenne : Un manuel des bonnes pratiques (2012).

Au Royaume-Uni, la Loi sur la police et la preuve criminelle (PACE) exige des agents de police la consignation de toutes les fouilles effectuées, sur papier ou par voie électronique, et d'en remettre une copie à la personne fouillée. Cette fiche doit au moins comporter l'identité du policier, la date, l'heure et le lieu de la fouille, l'ethnicité définie par l'individu fouillé en personne et l'ethnicité observée, l'objectif du contrôle ainsi que le pouvoir ou l'autorité juridique exercée¹¹⁷.

En 2007/2008, le projet Stratégies d'interpellation et de fouille efficaces (STEPPS) créé par l'Open Society Justice Initiative a été mis en place dans certaines agences de police en Espagne, en Hongrie et en Bulgarie dans le cadre d'une tentative de réduire le profilage ethnique lors des interpellations et des fouilles, en introduisant un certain nombre de réformes concernant notamment la formation des agents de police sur des critères d'interpellation et de fouille définis, l'utilisation de formulaires d'interpellation et d'un système d'analyse des données et l'engagement d'un dialogue avec la communauté sur les pratiques utilisées lors des interpellations et des fouilles. Le nombre d'interpellations en général ainsi que les interpellations de minorités ethniques ont diminué dans la plupart des pays pilotes au cours de la période de 6 mois évaluée par le projet¹¹⁸. Au-delà du projet initial, les principes développés par le STEPPS ont contribué aux efforts de réduction du profilage ethnique dans les agences de police espagnoles. Fuenlabrada, l'une des agences de police espagnoles ayant participé au projet STEPPS, a poursuivi cette démarche après la période de 6 mois et jusqu'à aujourd'hui. Selon leurs données sur les interpellations, ils ont constaté une diminution constante du nombre d'interpellations, une diminution des taux de disproportion et une augmentation des taux de réussite au cours de ces dernières années¹¹⁹. En outre, la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad (Plate-forme de la gestion de la diversité au sein de la police), une association espagnole regroupant des membres de la police et de la société civile a reproduit les principes du projet STEPPS dans le projet Programa para la Identificación Policial Eficaz (Programme pour des contrôles d'identité efficaces de la police, PIPE) qui a été mis en œuvre dans deux sites en 2012/2013, et sera mise en œuvre dans d'autres sites en 2016¹²⁰.

L'obligation de remplir un formulaire peut certes permettre de réduire le profilage ethnique, mais une telle obligation ne peut être totalement efficace que si elle est accompagnée d'une structure de contrôle et d'un système permettant d'évaluer les données. Toute disproportion ou toute pratique discriminatoire révélée par l'évaluation des formulaires doit être suivie de mesures pour lutter contre ces pratiques. Il peut notamment s'agir de s'adresser directement au policier en question et/ou d'adopter des mesures et des politiques à plus grande échelle s'il apparaît que la pratique de profilage ethnique ne se limite pas à un cas isolé.

Il est toutefois peu probable que les formulaires d'interpellation seules suffisent à mettre fin à toute forme de profilage ethnique. Ils ne peuvent pas exclure la possibilité que des policiers soient influencés par leurs préjugés personnels lorsqu'ils sélectionnent les individus qu'ils interpellent, tout en justifiant l'interpellation grâce à l'un des motifs légitimes sur le formulaire. Un système de formulaires d'interpellation doit donc être accompagné d'autres mesures permettant de réduire les effets des préjugés personnels.

117 Home Office, Revised code of practice for statutory powers of stop and search and requirements to record public encounters by police officers and staff, Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) – Code A (Code révisé de bonnes pratiques sur l'exercice par des agents de police de pouvoirs statutaires d'interpellation et de fouille, Lois sur la police et la preuve criminelle 1984 (PACE) – Code A) (décembre 2014), Art. 4.3.

118 Open Society Justice Initiative, Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project (Lutter contre le profilage ethnique exercé par la police : Un rapport sur le projet Stratégies d'interpellation et de fouille efficaces) (2009).

119 Après 5 années de mise en place, le taux de réussite est passé de 6% à 30%. Rights International Spain, Controles policiales por perfil étnico: persistentes, discriminatorios, ineficaces, humillantes y evitables (11 février 2014), <http://www.rightsinternationalspain.org/en/blog/40/controles-policiales-por-perfil-etnico:-persistentes-discriminatorios-ineficaces-humillantes-y-evitables>.

120 Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, Programa para la Identificación Policial Eficaz: Segunda Fase, P.I.P.E. (2016), http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_noticias/2016_pdf/Igualdad%20y%20No%20Discriminaci%C3%B3n%202016/Difusi%C3%B3n%20PIPE%202.pdf.

Le « Best Use of Stop and Search Scheme » envers lequel chaque service de police en Angleterre et au Pays de Galles s'est engagé, présente diverses mesures pour augmenter la transparence et l'implication de la communauté dans les interpellations et les fouilles. Outre les consignations détaillées des interpellations, ce projet prévoit également une 'observation par des profanes', ce qui offre à la population l'opportunité d'accompagner des policiers et d'observer les interpellations et fouilles et de faire leurs commentaires aux policiers. Ceci oblige également les forces de police à adopter une politique relative aux plaintes pour expliquer aux groupes d'intérêt de la communauté locale comment ils font usage de leurs pouvoirs en cas d'un nombre important de plaintes et / ou de plaintes très sérieuses¹²¹.



Interpellation et fouille de personnes membres de minorités ethniques par la police à Amsterdam (Pays-Bas). © John Schaffer/Hollandse Hoogte

Des études réalisées par des organismes statutaires indépendants peuvent jouer un rôle important dans l'identification de pratiques de profilage ethnique et exhorter l'agence de police à prendre des mesures correctives.

La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (Grande-Bretagne), a notamment publié « Stop and think – A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales » en 2010, mettant en avant les pratiques discriminatoires lors des interpellations et des fouilles dans de nombreux commissariats de police¹²². Compte tenu de ces conclusions, la commission a identifié cinq forces à suivre en s'entendant sur des programmes définissant différentes mesures spécifiques aux services en question. Ces mesures comprenaient notamment la révision de la politique, la formation de tous les agents, des statistiques détaillées sur le suivi ethnique, un contrôle exercé lors des réunions du groupe directeur, des réunions de groupe et la création d'un comité de surveillance local. En 2013, la commission est arrivée à la conclusion que globalement, là où des mesures fermes ont été prises pour réduire les excès et/ou l'usage global des pouvoirs d'interpellation et de fouille, elles ont été couronnées de succès¹²³.

121 Angleterre et Pays de Galles, Home Office and College of Policing, Best Use of Stop and Search Scheme (Schéma idéal d'interpellation et de fouilles) (2014). https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/346922/Best_Use_of_Stop_and_Search_Scheme_v3.0_v2.pdf.

122 Grande-Bretagne, Equality and Human Rights Commission, Stop and think: A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales (Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, Interpeller et réfléchir : Un examen critique sur l'usage des pouvoirs d'interpellation et de fouille en Angleterre et au Pays de Galles) (2010), https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/ehrc_stop_and_search_report.pdf.

123 Grande-Bretagne, Equality and Human Rights Commission, Stop and think again (Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, Interpeller et réfléchir encore) (2013), https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/stop_and_think_again.pdf.

5.5. Profilage basé sur des renseignements

Le profilage basé sur des renseignements limite le pouvoir discrétionnaire de chaque policier dans l'identification d'individus suspects et base le soupçon sur des données (apparemment objectives).

Des méthodes de profilage de ce type ont été mises en place dans certains sites, notamment le « profilage comportemental basé sur des renseignements » dans l'aéroport de Bruxelles pour identifier des individus impliqués dans le crime organisé. La police judiciaire identifie d'abord les vols provenant de pays ou de régions exposés à un risque élevé de criminalité organisée, puis elle contrôle les passagers de ce vol en s'appuyant sur les données des compagnies aériennes¹²⁴. S'ils concluent qu'une personne doit être contrôlée à son arrivée, ils doivent demander l'autorisation au procureur. Les agents des postes-frontières reçoivent ensuite une liste des personnes à contrôler¹²⁵.

Au Royaume-Uni, les agents de l'Agence des services frontaliers s'appuient sur les renseignements concernant un vol ou une personne spécifique, ou se basent sur une analyse des renseignements et des tendances pour sélectionner des vols considérés comme à risque élevé de transporter des passagers impliqués dans des activités criminelles. Une fois le vol identifié, les agents contrôlent le débarquement des passagers et établissent visuellement leur profil psychologique en s'appuyant sur différents indices pouvant être un motif de suspicion d'un comportement criminel. Ces différents indices sont détaillés dans les Directives douanières sur la sélection et les fouilles de personnes qui souligne huit domaines de suspicion y compris l'origine, la destination et le trajet, les bagages et le comportement, etc. avec des questions à se poser, telles que 'le bagage est-il grand et volumineux' ou 'la personne est-elle nerveuse'¹²⁶.

Aux Pays-Bas, la police utilise des données et des algorithmes pour prévoir des crimes potentiels ainsi que les dates et zones à risque sur lesquels la police se concentre ensuite¹²⁷.

Alors que le fait de limiter le pouvoir discrétionnaire des policiers lors de l'identification d'individus qu'ils considèrent comme suspects peut réduire le risque de profilage ethnique, le profilage basé sur des renseignements ne peut être objectif que si les renseignements utilisés sont objectifs. Toutefois si les renseignements recueillis et intégrés dans les systèmes sont tendancieux, le résultat le sera également. Si des pratiques de profilage ethnique sont utilisées pour collecter ces renseignements, les groupes ciblés par ces pratiques seront inévitablement exposés à une plus grande suspicion et feront l'objet d'une attention disproportionnée de la police, résultant en un image erroné du degré de leur implication dans des activités criminelles par rapport à d'autres groupes de la société sur lesquels aucune donnée n'est disponible.

Manifestement, il sera également impossible de recueillir des renseignements sur chaque individu avant une interpellation, et un agent de police doit être en mesure de prendre une décision rapide et de se fier à son propre jugement lors de l'identification d'un éventuel suspect. Dans ce cas, il est important de s'assurer que ce jugement est basé sur des faits et des indices objectivement vérifiables et non sur des critères subjectifs.

124 Les données du passager (Passenger Name Record data) comprennent: a) une agence de voyage connue ; b) visites courtes à des pays à risques; c) itinéraire peu habituel; d) billet payés en espèces ; e) passeport récent (moins qu'un mois avant le départ); f) voyage aller (seul), voyage retour (pas seul); g) billet de retour de moins de 10 jours; h) voyage aller et retour avec différents billets; i) information judiciaire en Belgique ou à l'étranger. Entretien avec des fonctionnaires de police de l'aéroport de Bruxelles, octobre 2008, cité dans Open Society Foundations, Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne : Un manuel des bonnes pratiques (2012), Référence 100.

125 Open Society Foundations, Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne : Un manuel des bonnes pratiques (2012), p. 46.

126 Ibid., p. 47.

127 Amnesty International, Pays bas, Proactief Politieoptreden vormt Risico voor Mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en aanpakken (2013).

5.6. Perception pendant les interpellations de la police

Outre les efforts déployés pour réduire le nombre d'interpellations injustifiées et disproportionnées, toute démarche de lutte contre le profilage ethnique devrait également tenir compte de la façon dont les individus perçoivent ces interactions avec la police. La mesure dans laquelle la police pratique concrètement le profilage ethnique ne correspond pas forcément à la perception de ces pratiques et les membres de groupes minoritaires peuvent avoir le sentiment d'être victimes de profilage ethnique même s'ils ont été interpellés pour des motifs objectivement justifiés. Ceci peut résulter d'expériences négatives antérieures ou d'un manque de confiance général dans la police, renforcé par le sentiment d'être ciblé¹²⁸. Ces idées nuisent aux rapports entre la police et les groupes minoritaires et il devrait être dans l'intérêt de la police de combattre ces sentiments tout autant que de lutter contre le profilage ethnique en soi.

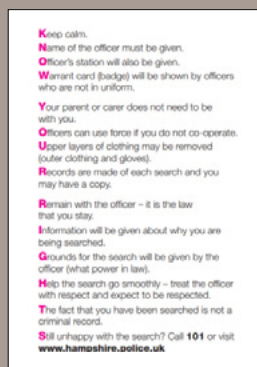
À chaque interpellation, les agents de police devraient d'abord expliquer la raison pour laquelle l'individu a été interpellé, et s'assurer que la personne concernée le comprenne. Comme l'indique la Loi sur la police et la preuve criminelle (Royaume-Uni) susmentionnée, les policiers devraient être en mesure de formuler la raison de l'interpellation d'un certain individu et devraient également expliquer cette raison à la personne qu'ils interpellent.

« [...] est important qu'avant d'exercer son pouvoir d'interpellation et de fouille, le policier soit prêt à répondre à la question : « Pourquoi m'avez-vous interpellé ? »

Procédure d'interpellation et de fouille de la police d'Essex (Royaume-Uni)¹²⁹.

Comme susmentionné, les formulaires d'interpellation comportant un récépissé qui précise les raisons d'une interpellation augmentent la transparence à cet égard. Cependant, même en l'absence de formulaires d'interpellation, les policiers devraient expliquer à l'individu les raisons de son interpellation.

Afin de pouvoir juger si le comportement d'un policier est approprié, la personne interpellée doit connaître les pouvoirs de la police ainsi que ses propres droits et obligations dans de telles situations.



Certains agences de police ont lancé des campagnes de sensibilisation à ce sujet, telle que la campagne de la police en uniforme du Hampshire (Royaume-Uni) « Rester calme et connaître ses droits ». Cette campagne comprend une brochure expliquant quand et comment les policiers sont autorisés à interpellier et à fouiller une personne et une carte pour portefeuille expliquant les droits et obligations de cette personne et comment porter plainte¹³⁰.

Carte pour portefeuille « Rester calme et connaître ses droits » de la police en uniforme du Hampshire (Royaume-Uni), capture de la page Internet prise en février 2016.

128 L'enquête EU-MIDIS menée dans plusieurs états membre de l'UE a notamment démontré que les groupes minoritaires qui ont le sentiment d'avoir été interpellés par la police en raison de leur origine ethnique ou parce qu'ils sont issus de l'immigration, ont un degré de confiance envers la police inférieur aux groupes minoritaires qui ne considèrent pas que les interpellations sont liées à leur origine. EU-MIDIS, Données en bref ; Contrôles de police et minorités, 2010.

129 Essex Police, Procedure – Stop and Search, Number A0801 (Police d'Essex, Procédure – Interpellation et fouille, numéro A0801) (9 septembre 2015), Art. 3.3.2.

130 Hampshire Constabulary, Keep Calm and Know Your Rights (Police en uniforme du Hampshire, Rester calme et connaître ses droits) (2013), <http://www.hampshire.police.uk/internet/news-and-appeals/campaigns/keep-calm-and-know-your-rights/>.

5.7. Formation

La formation au profilage ethnique devrait être axée sur la prise de conscience, par les policiers de leurs propres préjugés (pas toujours conscients). Dans ce contexte, il est important que la formation favorise un climat constructif qui fasse prendre conscience aux policiers de leurs préjugés personnels et de l'impact négatif qu'ils peuvent avoir sur l'exercice de leur métier. Il faudrait également éviter de donner aux policiers le sentiment d'être accusés de racisme, car cela peut pousser les policiers à refuser cette formation. Il est donc préférable de les inciter à une autocritique dans le but de devenir de meilleurs policiers (toute attitude raciste évidente d'un participant durant la formation doit cependant être abordée). Comme il a été souligné dans la formation au profilage ethnique organisée dans le cadre du projet STEPPS à Girona (Espagne), les débats sur la discrimination et les excès ont suscité une réaction défensive et de la rancœur de la part des policiers. Parmi les sites concernés par le projet, Fuenlabrada (Espagne) a mis l'accent sur les avantages de la réforme de la police pour l'efficacité de ses services, et cette méthode de formation a été considérée comme la plus fructueuse¹³¹.

La police judiciaire fédérale belge compte, dans ses rangs, deux experts formés aux études arabes et islamiques qui conseillent et forment les policiers à la lutte contre le terrorisme et proposent un jour de formation obligatoire aux enquêteurs. Cette formation fournit non seulement des informations sur l'Islam, mais elle met également en question les stéréotypes des participants et les encourage à ne pas se fier à ces stéréotypes lorsqu'ils analysent si des individus ou des organisations peuvent représenter une menace. Si les policiers ont le moindre doute sur le caractère suspect d'une situation, ils sont invités à consulter ces experts¹³².

Toute formation devrait également être axée sur le développement de compétences permettant d'exercer son métier sans avoir recours au profilage ethnique, en basant ses soupçons sur des critères objectifs tels que le comportement des individus. Enfin, des efforts doivent être consentis pour réduire les préjugés personnels et éliminer les principales causes de profilage ethnique.

131 Open Society Justice Initiative, Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project (Lutter contre le profilage ethnique exercé par la police : Un rapport sur le projet Stratégies d'interpellation et de fouille efficaces) (2009).

132 Open Society Foundations, Réduire le profilage ethnique dans l'Union européenne : Un manuel des bonnes pratiques (2012), p. 133.

5.8. Conclusion et recommandations

Le profilage ethnique nuit aux rapports entre la police et les groupes minoritaires. En ciblant de façon disproportionnée des membres de groupes minoritaires lors des interpellations et des fouilles, la méfiance de certaines communautés à l'égard des agences responsables de l'application des lois s'intensifie. Cela exacerbe également le clivage de la société en diffusant l'image que des personnes de certains groupes sont des criminels. En outre, c'est un mauvais outil d'application des lois.

- Il est donc crucial que la police prenne des mesures pour identifier le profilage ethnique et adopte des mesures pour lutter contre ces pratiques. Pour commencer, les procédures policières devraient établir des critères précis pour définir les raisons légitimes et illégitimes d'une suspicion.
- Un contrôle des interpellations de la police, notamment grâce à des formulaires d'interpellation, peut être mis en place pour recueillir des données permettant de déceler les pratiques de profilage ethnique et de réduire ces pratiques en donnant les moyens de tenir les policiers responsables de leurs décisions. Si des pratiques de profilage basées sur des renseignements sont adoptées, il est important de s'assurer que les données intégrées dans le système sont objectives.
- Outre les efforts déployés pour réduire l'exercice concret de pratiques de profilage ethnique, la police doit accorder une attention tout aussi importante à la façon dont les membres de groupes minoritaires perçoivent les interpellations et les fouilles, car une méfiance à l'égard de la police peut pousser les personnes interpellées à croire qu'elles sont victimes de profilage ethnique même si leur interpellation est justifiée.
- Les efforts de formation pour lutter contre le profilage ethnique devraient principalement faire prendre conscience aux policiers de l'influence de leurs préjugés personnels sur leur prise de décision et des leur faire comprendre que l'utilisation de critères objectifs rendra les interpellations et les fouilles plus efficaces. Cette formation devrait également leur apporter des compétences pour appliquer des critères légitimes dans l'exercice de leur fonction.

Problème spécifique : Prévenir et lutter contre le comportement discriminatoire répréhensible de la police

6.1. Introduction

Le harcèlement, la maltraitance ou l'usage excessif de la force de la part des responsables de l'application des lois à l'encontre de membres de groupes minoritaires est malheureusement un problème très répandu. Les deux exemples ci-dessous en sont l'illustration :

En France, le harcèlement des Roms vivant dans des campements informels par des policiers a été signalé, notamment des détentions arbitraires, confiscation des effets personnels ou destruction des biens¹³³.

Au Portugal, il a été signalé que la police fait un usage excessif de la force et maltraite des personnes d'origine africaine. Ce fut notamment le cas dans l'affaire qui s'est déroulée au commissariat de police de Cova da Moura, dans la banlieue de Lisbonne, où cinq jeunes noirs ont déclaré avoir subi des actes de torture et avoir dû faire face à des propos xénophobes de la part de la police¹³⁴.

Outre la violation des droits des individus dans ces deux affaires, les répercussions de ces méthodes musclées de la police et de l'usage excessif ou non nécessaire de la force ont sur les membres de groupes minoritaires et sur leurs communautés peuvent être plus largement préjudiciables en renforçant la méfiance et l'hostilité à l'égard des services d'application des lois que les communautés concernées ressentent déjà suite aux expériences négatives vécues dans le passé¹³⁵.



*Un migrant en conversation avec un agent de police slovène à la sortie d'un camp improvisé proche de la frontière autrichienne, 2015.
© Leonhard Foeger/Reuters*

Si des éléments témoignent d'un usage excessif ou non nécessaire de la force par la police à l'encontre de certains groupes, les autorités policières devraient réfléchir aux raisons de ces comportements et prendre les mesures qui s'imposent. Par exemple, si un tel comportement de la police résulte de préjugés personnels, de

133 Amnesty International, « Nous réclamons justice » : L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes (2014), EUR 01/007/2014.

134 Amnesty International, Amnistia Internacional Portugal expressa ao Provedor de Justiça preocupações sobre o caso do bairro da Cova da Moura (19 février 2015), http://www.amnistia-internacional.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=2014:2015-02-19-10-16-13&catid=35:noticias&Itemid=23.

135 Une méfiance des groupes minoritaires à l'égard de la police a notamment été démontrée dans les enquêtes de l'EU-MIDIS susmentionnées (voir notes de bas de page 67, 128).

stéréotypes ou d'un manque de connaissance ou d'expérience pour gérer ce type de situations, il faudra améliorer la sélection, la formation et le contrôle et des mécanismes de responsabilité devront être mis en place pour lutter contre les comportements discriminatoires et s'assurer qu'il n'y ait pas d'impunité pour les auteurs.

6.2. Le cadre juridique

La police est tenue de respecter le droit et les normes internationaux concernant l'usage de la force ainsi que la prohibition de la torture et des mauvais traitements, que les individus qu'elle rencontre soient des membres de groupes minoritaires ou non¹³⁶.

- Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale invite également les États à « [...] prévenir et sanctionner avec une grande sévérité la violence, les actes de torture, les traitements cruels, inhumains et dégradants et toutes les violations des droits de l'homme, [...] » perpétrés sur des personnes appartenant à certains groupes « [...] commis par des agents de l'État, notamment les agents de la police, de l'armée, des douanes, des aéroports, des établissements pénitentiaires, des services sociaux, médicaux et psychiatriques¹³⁷. » (Les groupes répertoriés sont : des personnes appartenant à des groupes raciaux ou ethniques, en particulier des non-citoyens : y compris des immigrants, réfugiés, demandeurs d'asile et des personnes apatrides ; Roms / « Tsiganes » ; populations autochtones ; populations déplacées ; personnes discriminées en raison de leur origine et d'autres groupes vulnérables particulièrement exposés à l'exclusion, la marginalisation et la non-intégration dans la société).
- Les États ont l'obligation d'enquêter sur les allégations des violations des droits humains¹³⁸. Et quand ils le font, les États ont l'obligation supplémentaire de découvrir les éventuelles motivations racistes des actes de violence commis par des fonctionnaires de l'État¹³⁹. Tout comportement répréhensible à l'encontre de membres de groupes minoritaires devrait donc faire l'objet d'un examen complémentaire pour révéler une possible motivation discriminatoire.
- Les membres de groupes minoritaires ont le droit, comme tout un chacun, de porter plainte et le droit de demander réparation et compensation si leurs droits ont été violés¹⁴⁰. A cette fin, il serait important de veiller à ce que des mécanismes de reddition de compte soient en place pour enquêter sur les allégations d'actes discriminatoires de la police et qui sont facilement accessibles pour les groupes minoritaires.

6.3. Prévenir l'usage excessif de la force

Le comportement et l'attitude des policiers lors d'une interaction, peuvent jouer un rôle important si l'on veut éviter d'avoir besoin (de manière réelle ou perçue) de recourir à des mesures coercitives. Il est donc important que les policiers comprennent à qui et à quoi ils ont affaire dans une situation spécifique. Ils doivent notamment savoir que les migrants de certains pays peuvent avoir eu une expérience négative ou traumatisante avec la police dans le passé, ce qui affectera leur attitude et leur comportement lors des interactions avec la police. Ces connaissances peuvent aider les agents de police à faire preuve de professionnalisme et de politesse même dans une situation difficile.

Comme cela a été souligné dans la section 3, une idée générale des cultures et des coutumes de certains groupes peut également permettre d'éviter des malentendus et des provocations involontaires susceptibles d'engendrer une aggravation inutile de la situation.

136 Voir Principes de bases des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois ; Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

137 CERD, Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, de A/60/18 (2005), para. 21.

138 Voir notamment le Comité des droits de l'homme, Observation générale 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 15.

139 Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Nachova et autres c. Bulgarie, Requêtes n° 43577/98 et 43579/98, Jugement du 6 juillet 2005, para. 160 (Jugement de la chambre).

140 Voir notamment le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (Art. 2.3), UN Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir.

La police régionale de Catalogne (Espagne) a adopté un mécanisme dans lequel certains membres de la communauté rom sont désignés comme interlocuteurs de la police en cas de conflits survenant à proximité de sites roms ou impliquant des Roms, des querelles de ménages aux conflits de voisinage. Avant de se rendre sur le site du conflit, les agents de police consultent l'interlocuteur Rom et lui demandent conseil sur la meilleure manière d'intervenir dans cette situation. Ce mécanisme a pour but d'éviter les dérapages de la police en proposant une réponse plus ciblée et discrète à certaines situations et en favorisant une meilleure compréhension du contexte et des solutions possibles, y compris par le biais de la médiation¹⁴¹.

Un groupe particulièrement exposé aux comportements répréhensibles de la part de la police, notamment à l'usage excessif de la force, sont les réfugiés et les demandeurs d'asile, notamment lorsqu'ils traversent la frontière ou pendant les opérations de reconduite à la frontière. Dans le cadre de ses recherches, Amnesty International a souligné les problèmes liés à l'usage de la force contre les migrants et les réfugiés, notamment en Hongrie quand la police des frontières a fait usage de canons à eau, de gaz poivré et de gaz lacrymogènes contre la foule. Un autre problème a également été soulevé : les militaires déployés pour aider la police à sécuriser les frontières ont été autorisés par une résolution parlementaire à utiliser « [...] toutes les mesures disponibles pour défendre les frontières de la Hongrie¹⁴². » Des rapports sur les exactions de la police à l'encontre des migrants ont également été publiés dans de nombreux autres pays, y compris la Serbie et la Macédoine¹⁴³.

La police des frontières devrait disposer de critères claires pour savoir comment et quand l'usage de la force peut être légitime, y compris pendant les opérations de reconduite à la frontière.



Agents de police slovène et migrants à la frontière entre la Slovénie et la Croatie à Rigonce (Slovénie), 2015. © Srdjan Zivulovic/Reuters

141 Net-Kard Project, Practical Guide for Police services to prevent discrimination against the Roma communities (Projet Net-Kard, Guide pratique pour permettre aux services de police de prévenir la discrimination contre les communautés roms) (2014), p. 34/35.

142 Amnesty International, Fenced Out: Hungary's violations of the rights of refugees and migrants (Bloqués : Violations des droits des réfugiés et des migrants en Hongrie), EUR 27/2614/2015.

143 Amnesty International, Europe's Borderlands: Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary (Les pays frontaliers de l'Europe : Violations contre les réfugiés et les migrants en Serbie, en Macédoine et en Hongrie), EUR 70/1579/2015; Human Rights Watch, "As Though We Are Not Human Beings": Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia (« Comme si nous n'étions pas des êtres humains »: Brutalité de la police contre des migrants et des demandeurs d'asile en Macédoine), 2015.

Concernant en particulier l'usage de la force pendant les procédures d'expulsion, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a souligné que :

« [L]es membres des forces de l'ordre peuvent, à l'occasion, être contraints de recourir à la force pour procéder à un tel éloignement. Toutefois, la force employée devrait être limitée à ce qui est strictement nécessaire. Plus particulièrement, il serait totalement inacceptable que de personnes faisant l'objet d'un ordre d'éloignement soient agressées physiquement pour les persuader de monter à bord d'un moyen de transport ou pour les punir de ne pas l'avoir fait. De plus, le CPT se doit de souligner que bâillonner une personne est une mesure éminemment dangereuse¹⁴⁴. »

L'obligation de définir des critères précis sur l'usage de la force s'applique également à Frontex, une agence de l'Union européenne chargée de gérer la coopération entre les agences de contrôle des frontières afin de sécuriser les frontières extérieures de l'UE. Cependant, le Code de conduite pour les opérations de rapatriement conjointes (JRO) coordonnées par Frontex ne va pas assez loin à cet égard. Par exemple, le code stipule qu'il faut « [...] chercher à coopérer avec chaque rapatrié à chaque étape du JRO afin d'éviter ou de limiter l'usage de la force au minimum », sans définir aucune règle quant à l'usage de la force¹⁴⁵. C'est insuffisant si l'on prend en compte le fait que Frontex est soumis aux dispositions européennes et nationales sur l'usage de la force par les responsables de l'application des lois¹⁴⁶, et devrait également respecter les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois. Ses réglementations et procédures devraient donc refléter ces normes.

Comme le médiateur européen l'a souligné, les dispositions réglementant l'usage de mesures coercitives devraient tenir compte des circonstances personnelles de chaque individu ainsi que de leur vulnérabilité¹⁴⁷.



Migrants escortés par la police lors de leur marche dans les environnements de Brezice (Slovénie), 2015. © Srdjan Zivulovic/Reuters

144 Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Normes du CPT (2002), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rév. 2015, E.36.

145 Frontex, Code of Conduct for Joint Return Operations coordinated by Frontex (Code de conduite pour les opérations de rapatriement conjointes coordonnées par Frontex) (2013), Art.5(1).

146 Le terme Responsables de l'application des lois inclut la police des frontières et les organes de contrôle aux frontières ayant des pouvoirs de police.

147 European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) (Médiateur européen, Décision du médiateur européen clôturant son enquête d'initiative OI/9/2014/MHZ relative à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)) (4 mai 2015), Affaire : OI/9/2014/MHZ, para. 57(H).

6.4. Autres formes de comportements discriminatoires

Les comportements discriminatoires de la police ne se limitent pas à l'usage excessif de la force mais peut prendre diverses formes allant des insultes au harcèlement et aux menaces jusqu'aux arrestations arbitraires, pour n'en citer que quelques-unes.

Comme le rapport d'Amnesty International sur la Moldavie l'a souligné, les homosexuels sont sujets au chantage et à l'extorsion par la police dans des lieux de rencontre gais bien connus. Dans un cas, deux hommes furent enfermés dans les toilettes d'un parc et les agents de police les insultèrent et les menacèrent de les dénoncer à leurs familles. L'un des deux hommes se suicida au cours de cette même nuit¹⁴⁸.

Un rapport d'Amnesty International sur la France a révélé des actes de harcèlement de la police au cours d'expulsions forcées de Roms à Marseille, et a dénoncé, dans certains cas, la confiscation d'effets personnels ou la destruction de tentes. De même, à Paris, des Roms sans abri sont harcelés par la police qui souhaitent qu'ils quittent les lieux. Un migrant de la communauté rom qui dort sur une place publique avec sa famille a indiqué qu'un agent de police passe chaque semaine pour jeter leurs effets personnels tels que des vêtements, des couvertures et des matelas¹⁴⁹.

Le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire, dans son rapport sur les opérations de rassemblement au cours desquelles la police a placé des membres de la communauté rom en détention en Grèce, les relâchant ensuite sans avoir aucune charge contre eux, a souligné que « [...] toute détention pour des motifs discriminatoires constitue une détention arbitraire [...] »¹⁵⁰.

Ce type de comportement est illicite et doit donc faire l'objet de mesures correctives. La direction de l'agence de police devrait envoyer un message clair aux agents de police en affirmant qu'une telle conduite ne sera pas tolérée et aura des répercussions sur l'agent concerné. En outre, la culture policière devrait encourager les agents de police à dénoncer leurs collègues s'ils sont témoins d'un comportement discriminatoire.

Mais surtout, il est important de veiller à ce qu'il n'y ait aucune impunité pour les comportements discriminatoires de la police et à ce que les policiers soient tenus responsables de leurs actes, comme nous l'évoquerons dans la section suivante.

6.5. Traitement des plaintes pour comportement répréhensible et discrimination

Si une personne pense avoir été victime d'un comportement discriminatoire de la part de la police, il doit être garanti que des voies de recours existent et que sa plainte sera prise au sérieux et qu'une enquête soigneuse sera menée. Ceci garantira non seulement la réalisation du droit à la réparation mais permettra également d'éviter l'impunité des auteurs qui, en l'absence de répercussions, pourront continuer. En outre, le fait de prendre les allégations de discrimination au sérieux enverra à la police et à la société dans son ensemble le message qu'un tel comportement est intolérable. Pour que les mécanismes de plaintes soient accessibles à tous les membres de groupes minoritaires, les informations sur comment et où déposer plainte devraient être rédigées dans les langues des minorités.

148 Amnesty International, Towards Equality: Discrimination in Moldova (En faveur de l'égalité : Discrimination en Moldavie), EUR 59/006/2012.

149 Amnesty International, « Nous réclamons justice » : L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes (2014), EUR 01/007/2014.

150 United Nations Working Group on Arbitrary Detention statement upon the conclusion of its mission to Greece (21 – 31 January 2013) (Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire, déclaration faite à la fin de sa mission en Grèce (21 – 31 janvier 2013)) (31 janvier 2013).

Alors que l'élaboration de la structure détaillée des plaintes outrepasserait la mission de ce document, il est important de souligner qu'un mécanisme de reddition de comptes devrait comprendre des procédures administratives et pénales, en fonction de la gravité du comportement répréhensible de l'agent de police. Les conséquences d'un comportement discriminatoire devraient être proportionnelles à la gravité du comportement répréhensible, et en cas de graves violations, des poursuites pénales devraient être engagées.

En outre, les plaintes particulièrement graves telles que les allégations d'usage excessif de la force, devraient être traitées par un organisme indépendant de la police¹⁵¹. Ceci a également été dénoncé par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance qui exhorte les États à « [...] prévoir un organe, indépendant de la police et du parquet, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation racistes de la police¹⁵² ».

Si des plaintes sont traitées par la police, il y a un risque de parti pris dans l'enquête sur les incidents, un problème constaté en Grèce : des plaintes pour violences racistes de la police ont généralement résulté en un acquittement et souvent n'ont fait l'objet d'aucune enquête, ce qui a renforcé la réticence des victimes à signaler ce type d'infractions. Alors qu'une loi a été adoptée pour la création du « Bureau chargé de traiter les cas allégués d'abus » en tant que mécanisme d'enquête sur les plaintes contre le personnel responsable de l'application des lois, à la date de rédaction de ce document, ce bureau n'était toujours pas opérationnel. En outre, alors que la mise en place d'un tel bureau constitue, sans nul doute, une amélioration, il faut noter qu'il s'agit d'un bureau de la police grecque et non d'un organe externe, ce qui serait préférable¹⁵³.

Quelle que soit la personne qui enquête sur la plainte, il est important de prendre dûment en compte la spécificité de chaque affaire. L'allégation de comportement discriminatoire de la police, portera probablement sur la perception et la nature discriminatoire des actes de la police n'est pas manifeste dans tous les cas et ne peut pas toujours être étayé par des preuves objectives. Il est donc crucial que la personne qui enquête sur la plainte ait les connaissances et les compétences requises pour nouer le dialogue avec le plaignant et analyser le contexte de l'incident car un mauvais traitement des plaintes risquerait de renforcer la méfiance à l'égard du système.

Par exemple, lorsque la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC, Angleterre et Pays de Galles) a examiné la méthode de traitement des plaintes invoquant des actes de discrimination raciale par des agents de la Metropolitan Police en 2011/2012, elle découvre que le racisme n'était abordé que lorsqu'il était manifeste et étayé par des preuves indépendantes, alors que les plaintes dans lesquelles seule la parole de la victime était contre celle de l'agent de police, n'étaient généralement pas prises en compte et les enquêtes n'allaient pas au-delà de la négation des allégations par l'agent de police¹⁵⁴. L'IPCC a ensuite examiné le processus de plaintes de trois autres agences de police britanniques (West Midlands, Greater Manchester et West Yorkshire) qui, outre un examen des affaires, avaient également créé des groupes de discussion composés, entre autres, de représentants des communautés aux caractéristiques protégées¹⁵⁵.

151 Pour des considérations générales sur le contrôle policier, voir Amnesty International, Le contrôle de la police (2015), Programme Police et droits humains – Collection documents de réflexion N°2.

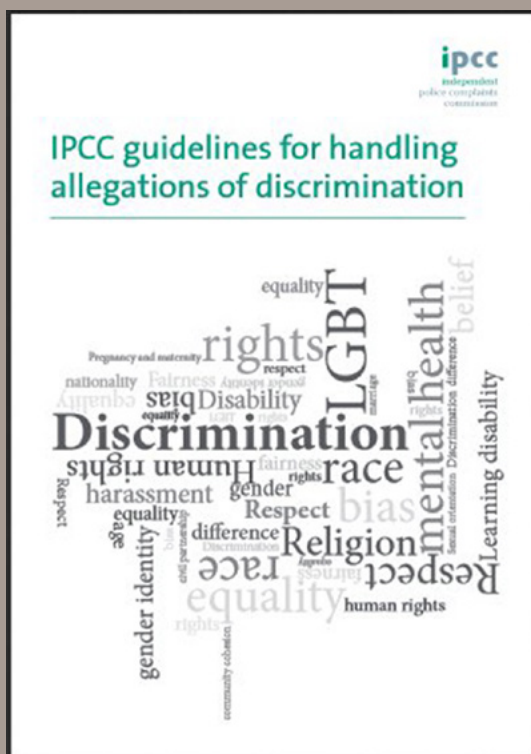
152 ECRI, Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police (29 juin 2007), para. 10.

153 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport de l'ECRI sur la Grèce (2015); Comité des droits de l'homme, Liste de questions en lien avec le second rapport périodique sur la Grèce, Addendum, Les réponses de la Grèce à la liste de questions (2015), CCPR/C/GRC/Q/2/Add.1.

154 Independent Police Complaints Commission, Report on Metropolitan Police Service handling of complaints alleging race discrimination (Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police, Rapport sur la méthode de traitement des plaintes invoquant des actes de discrimination raciale par des agents de la Metropolitan Police) (2013).

155 La loi britannique sur l'égalité de 2010 déclare illicite toute discrimination contre des personnes aux caractéristiques protégées. Les caractéristiques suivantes sont protégées : âge, handicap, changement de sexe, mariage et union civile, grossesse et maternité, race, religion et conviction, sexe et orientation sexuelle, UK Equality Act 2010 (Loi britannique sur l'égalité de 2010), Chapitre 1, Section 4.

L'analyse a révélé un tout aussi mauvais traitement des plaintes pour discrimination, des enquêtes étant uniquement menées sur un peu plus de la moitié des plaintes et aucune des allégations n'étant prise en compte. L'IPCC a entre autres, attribué cela à un manque de formation et de connaissance des questions de diversité. Par exemple, aucun de ces services n'a reçu une formation impliquant des communautés, et une formation de l'un de ces services à la diversité consistait principalement en un exercice informatique. En outre, les communautés se sentaient souvent éloignées de la police. Cette incompréhension entre la police et les communautés a été identifiée par l'IPCC comme l'une des causes sous-jacentes des plaintes ainsi qu'une des raisons pour lesquelles elles sont mal traitées. De nombreuses plaintes basées sur la perception ont été renforcées par une incompréhension au cours de l'enquête¹⁵⁶.



Page de garde des « Directives de l'IPCC sur le traitement des allégations de discrimination », Commission indépendante de plaintes contre la police, 2015, capture d'écran de la page Internet prise en février 2016.

En réponse aux conclusions de cette analyse, l'IPCC a revu ses directives sur le traitement des plaintes pour discrimination et a organisé une série de formations pour que les services responsables de définir les normes professionnelles de la police, qui sont chargés de traiter les plaintes, soutiennent le déploiement de ces directives¹⁵⁷.

Les « Directives de l'IPCC sur le traitement des allégations de discrimination » propose un guide par étape avec des exemples pratiques de bonnes méthodes de traitement des plaintes pour différents motifs. Ces directives soulignent la nécessité de comprendre pourquoi une personne se sent discriminée et reconnaît qu'il est possible qu'il y ait peu ou pas de preuve pour étayer une allégation. Comme possible champs d'enquête, les Directives évoquent l'historique de la plainte et les schémas comportementaux de l'agent de police concerné, l'usage de la langue par le policier et la comparaison avec la façon dont d'autres individus auraient été traités dans les mêmes circonstances. En outre, ces directives recommandent de contacter, le cas échéant, les organisations ou groupes représentant la minorité en question afin de recueillir des informations pour savoir si le comportement faisant l'objet de la plainte est en lien avec des plaintes antérieures et d'autres actes de discrimination de la police envers ce même groupe¹⁵⁸.

Les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile sont particulièrement exposés à un risque de subir des mauvais traitements pendant leur détention à des fins d'immigration. Comme Amnesty International l'a souligné dans un rapport sur la Grèce, notamment, les détenus auraient été soumis à

156 Independent Police Complaints Commission, Police handling of allegations of discrimination (Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police, Traitement par la police des allégations de discrimination) (2014).

157 Independent Police Complaints Commission, IPCC issues guidance to improve the handling of discrimination complaints (Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police, Guide de l'IPCC sur les questions permettant d'améliorer le traitement des plaintes pour discrimination) (2 septembre 2015), <https://www.ipcc.gov.uk/news/ipcc-issues-guidance-improve-handling-discrimination-complaints>.

158 Independent Police Complaints Commission, IPCC guidelines for handling allegations of discrimination (Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police, Directives de l'IPCC sur le traitement des allégations de discrimination)(2015).

des actes de torture et de mauvais traitements, à l'usage excessif de la force et à l'utilisation d'irritants chimiques¹⁵⁹. Les victimes de mauvais traitements dans les lieux de détention de l'immigration portent rarement plainte ce qui peut être dû aux mauvaises procédures de traitement des plaintes, à la peur des représailles ou à la peur d'être expulsé. Il est donc crucial que les personnes détenues soient informées de leur droit de porter plainte et aient accès à un mécanisme de plaintes indépendant ainsi qu'aux services d'un avocat.

Un système efficace de traitement des plaintes permettra non seulement de tenir les policiers responsables de leurs actes mais contribuera également à prévenir tout comportement répréhensible en envoyant un message clair à la police indiquant que tout comportement illicite aura des conséquences.

Comme le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants l'a souligné,

« [L] 'examen diligent par les autorités judiciaires et autres autorités compétentes de toutes les plaintes pour mauvais traitements formulées à l'encontre de membres des forces l'ordre et, le cas échéant, l'imposition d'une sanction appropriée auront un effet dissuasif très fort. A l'inverse, si de telles autorités ne prennent pas des mesures efficaces pour traiter les plaintes qui leur sont soumises, ceux parmi les membres des forces de l'ordre enclins à maltraiter les personnes qu'ils détiennent, viendront rapidement à penser qu'ils peuvent agir en toute impunité¹⁶⁰. »

6.6. Formation

Comme nous l'avons déjà souligné dans les sections précédentes, toute formation devrait inclure la sensibilisation des policiers à leurs propres préjugés personnels et à la façon dont ils influencent leurs réactions et comportements (voir Sections 3.4., 4.7. et 5.7.). Le fait d'aborder ces sujets et de prendre des mesures efficaces pour dépasser ces préjugés permettra aux policiers d'agir avec professionnalisme quelle que soit la personne à qui ils ont affaire. Une sensibilisation à la culture et une compréhension des groupes minoritaires concernés, y compris une compréhension de leur vision de la police permettra également aux policiers d'aborder les situations avec calme et de façon appropriée en évitant toute provocation et / ou toute aggravation inutile.

Une formation à l'apaisement peut également permettre aux policiers de rester calme et réduire la nécessité de recourir à l'usage de la force en cas de malentendus.

La police de Neuchâtel (Suisse) a reçu 100 heures de formation sur l'apaisement des tensions par des acteurs d'un groupe de théâtre, ce qui a eu un impact positif sur les agents de police qui ont su garder leur calme lors de toutes sortes d'interventions.

En outre, les policiers devraient recevoir une formation en communication et acquérir des compétences de résolution non-violente des conflits axées sur des groupes spécifiques.

159 Amnesty International, Ils font leurs propres lois : Une culture de l'abus et de l'impunité au sein de la police grecque (2014), EUR 25/005/2014.

160 Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Normes du CPT (2002), CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015, 45.

6.7. Conclusion et recommandations

Le comportement répréhensible de la police motivé par des attitudes discriminatoires peut créer une atmosphère de peur et d'hostilité entre la police et les groupes minoritaires. Il est donc d'une importance cruciale que la police adopte des mesures pour prévenir de tels comportements.

- Comprendre le groupe minoritaire concerné peut aider à prévenir des aggravations inutiles de la situation et réduire la probabilité de recours à la force par les agents de police.
- En outre, la loi et les règlements de police doivent définir des critères précis pour préciser ce qui légitime l'usage de la force¹⁶¹.
- Outre l'usage excessif de la force, le comportement répréhensible de la police peut prendre diverses formes telles que des menaces, du harcèlement, ce qui est tout aussi illicite et doit être abordé.
- Une culture de l'impunité ne faisant qu'ajouter à la probabilité de futures violations, il est donc essentiel que les agents de police soient tenus responsables de leurs actes. Un système de plaintes efficace doit être mis en place et accessible aux membres des groupes minoritaires.
- En fin, la formation doit être axée sur la connaissance des groupes minoritaires et sur la résolution non violente des conflits pour permettre aux agents de garder leur calme et de faire preuve de professionnalisme dans toutes les situations.

161 Voir également Amnesty International, Pays Bas, Programme Police et droits humains, L'usage de la force: Lignes directrices pour la mise en œuvre des Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (2015), https://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/ainl_usage_de_la_force_fr.pdf.

Remarques finales et recommandations

Il existe différentes mesures et méthodes pouvant être adoptées par la police pour améliorer leurs rapports avec les groupes minoritaires. Ce qu'il faut pour faire la différence varie en fonction de la situation dans le pays, toutefois certaines considérations générales devraient être intégrées dans la démarche de la police ou des organisations de la société civile pour traiter cette question :

- Les agents de police doivent prendre conscience que leurs préjugés personnels ou leurs attitudes stéréotypées modifient leur comportement et cela devrait les inciter à les dépasser ou à tenter de réduire l'influence de ces attitudes sur leurs contacts avec les groupes minoritaires.
- Les efforts pour réduire les comportements discriminatoires des policiers doivent être axés sur le niveau institutionnel et personnel, et concerner les procédures inadéquates et inefficaces tout comme le manque de connaissance et de compréhension de la diversité par les policiers.
- La police devrait reconnaître que l'instauration d'une relation de confiance est mutuellement bénéfique car elle permet aux policiers d'exercer leur travail quotidien de façon plus efficace et permet aux groupes minoritaires de jouir d'un droit d'accès et de protection par les responsables de l'application des lois, sur un pied d'égalité avec tout autre individu de la société.
- Il est important que la police tend la main aux groupes minoritaires et engage un dialogue constructif avec les différents segments de la société. Cela leur permettra d'avoir une idée précise des problèmes rencontrés par les différents groupes et les membres des différents groupes pourront également leur apporter une aide précieuse pour résoudre des problèmes. En outre, un dialogue direct entre la police et les groupes minoritaires peut réduire les préjugés et les attitudes stéréotypées des deux côtés et favoriser une entente mutuelle.
- Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration des rapports entre la police et les groupes minoritaires en identifiant les schémas discriminatoires et les problèmes rencontrés par les groupes minoritaires et mettant ces questions à l'ordre du jour de la police et en les portant à l'attention du grand public.
- Il est important qu'une démarche visant à régler le problème du comportement discriminatoire de la police tienne également compte de l'existence potentielle de racisme institutionnel. Les organisations de la société civile devraient donc analyser la culture institutionnelle afin de déceler des indices de racisme institutionnel tels que le contenu et le langage des procédures et des instructions, l'absence de mécanismes internes pour lutter contre les comportements discriminatoires, ou la réaction inadéquate de l'agence responsable de l'application des lois à des cas de comportements répréhensibles de la police. Les organisations de la société civile peuvent également être le lien entre la police et les groupes minoritaires en représentant les groupes minoritaires, notamment en organisant et en participant à des tables rondes ou à des ateliers ou en défendant les intérêts des groupes minoritaires face à la police.

Références utiles pour en savoir plus sur ce thème

Association pour la prévention de la torture, Répondre aux situations de vulnérabilité des personnes LGBT en détention – Symposium Jean-Jacques Gautier pour les MNP 2015, rapport final (2015) : <http://www.apr.ch/fr/resources/repondre-aux-situations-de-vulnerabilite-des-personnes-lgbt-en-detention-symposium-jean-jacques-gautier-pour-les-mnp-2015-rapport-final/>

Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques (2006) : <http://www.osce.org/fr/hcnm/32233?download=true>

OSCE, La police, les Roms et les Sinti : Les bonnes pratiques pour instaurer la confiance et la compréhension (2010): <http://www.osce.org/odihr/67843?download=true>

OSCE, Les crimes de haine: Prévention et Réponses: Guide de référence pour les ONG de la zone OSCE (2009): <http://www.osce.org/fr/odihr/93639?download=true>

Open Society Foundations, Réduire le profilage ethnique dans l'Union européenne: Un manuel des bonnes pratiques (2012) : <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-the-eu-07012013-FR.pdf>

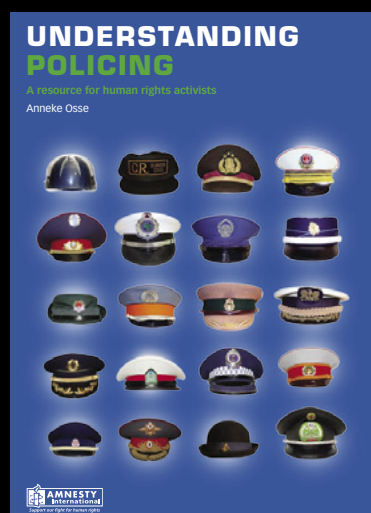
Le programme Police et droits humains de la section néerlandaise d'Amnesty International

Les rapports entre l'application des lois et les droits humains constituent un domaine d'études dynamique en constante évolution. Ces dernières années, le discours sur les droits humains s'est élargi pour porter non seulement sur les actions négatives de l'État et de ses agents lorsqu'ils violent les droits, mais également sur les obligations positives de l'État. Cette tendance représente une chance exceptionnelle pour la police, qui pourrait désormais apparaître comme une force de protection des droits humains. Parallèlement, une autre notion a fait son chemin : celle affirmant que les droits humains ne sont pas uniquement bafoués par les représentants de l'État, notamment la police, mais qu'ils le sont aussi par des acteurs non étatiques. La police et les défenseurs des droits humains luttent (ou devraient lutter) pour des sociétés caractérisées par la sécurité et la sûreté. Ce nouveau regard a donné à la police et aux ONG la possibilité de collaborer au lieu de s'opposer.

Toutefois, l'idée d'une collaboration entre la police et les ONG est semée d'embûches. Les policiers ont tendance à avoir un point de vue différent de celui des défenseurs des droits humains. Parfois, ils emploient un langage différent lorsqu'ils parlent du même problème et tirent des conclusions divergentes sur les causes et les effets. Parfois, cette situation est due aux différences entre les rôles qu'ils jouent dans la société ; parfois, elle est due à leurs suppositions stéréotypées respectives.

Le Programme Police et droits humains a pour objectif d'améliorer, au sein d'Amnesty International et de la communauté plus large des défenseurs des droits fondamentaux, la compréhension du fonctionnement de la police et de son travail, afin d'accroître l'efficacité des approches touchant à ces thématiques. Nous proposons également aux défenseurs des droits humains une formation sur la police et les droits humains et animons des ateliers sur les stratégies.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet du programme Police et droits humains www.amnesty.nl/policeandhumanrights.



Amnesty International est un mouvement mondial regroupant plus de 7 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

