

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2007)39

RECOMMANDATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE N° 11 DE L'ECRI

SUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE DANS LES ACTIVITÉS DE LA POLICE

ADOPTÉE LE 29 JUIN 2007

Strasbourg, le 4 octobre 2007



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Publication de la
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
Conseil de l'Europe - 2007
Strasbourg

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI):

Vu l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Protocole n° 12 à cette convention et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ;

Rappelant la Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme ;

Rappelant la Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001 ;

Rappelant les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme ;

Rappelant les normes adoptées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

Rappelant la Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, adoptée le 17 août 2005 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ;

Rappelant les Recommandations du Haut Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales sur les activités de police dans une société multiethnique (*OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*) de février 2006 ;

Soulignant que, dans ses rapport pays-par-pays, l'ECRI recommande régulièrement aux Etats membres d'adopter des mesures efficaces pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ;

Soulignant le rôle positif que la police doit jouer dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit ;

Soulignant la nécessité de fournir à la police tous les moyens humains, financiers et autres lui permettant de pleinement remplir ce rôle ;

Consciente du fait que la police en luttant contre la criminalité, y compris le terrorisme, accomplit une mission difficile ;

Soulignant que pour accomplir pleinement sa mission, la police doit veiller à protéger et garantir la sécurité et les droits de toutes les personnes ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

I. Concernant le profilage racial

1. De définir et interdire clairement le profilage racial dans la loi ;

Aux fins de la présente Recommandation, on entend par profilage racial :

« L'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation » ;

2. De faire des recherches sur le profilage racial et d'assurer un suivi des activités de police afin d'identifier des pratiques de profilage racial, y compris en recueillant des données ventilées en fonction de motifs tels que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion et la nationalité concernant les activités de police en question ;
3. D'introduire un standard de soupçon 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 objectifs ;
4. De former la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du standard de soupçon raisonnable ;

II. Concernant toutes les formes de discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciste de la police

5. De s'assurer que le champ d'application de la législation interdisant la discrimination raciale directe ou indirecte comprend les activités de la police ;
6. De former la police aux droits de l'homme, comprenant le droit d'être protégé contre le racisme et la discrimination raciale ainsi qu'aux dispositions juridiques en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale ;
7. De prendre des mesures visant à rendre la police consciente du fait que les actes de discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciste de la police ne sont pas tolérés ;
8. De prévoir la mise en place de mécanismes de soutien et de conseil aux victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police ;
9. De garantir l'ouverture d'une enquête efficace sur les allégations de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste de la police et, le cas échéant, de veiller à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés de façon appropriée ;
10. De 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 raciste de la police ;

III. Concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes

11. De s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions racistes, notamment en prenant pleinement en compte la motivation raciste des infractions ordinaires ;
12. De mettre en place et de gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et de la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes ;
13. D'encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler ces incidents ;
14. A ces fins, d'adopter une définition large de l'incident raciste ;

Aux fins de cette Recommandation, on entend par incident raciste :

« Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne » ;

IV. Concernant les relations entre la police et les membres de groupes minoritaires

15. De prévoir dans la loi l'obligation pour la police de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions ;
16. De former la police à travailler dans le contexte d'une société plurielle ;
17. De recruter au sein de la police des membres de groupes minoritaires sous représentés et de s'assurer qu'ils bénéficient d'une égalité des chances dans leur évolution de carrière ;
18. De mettre en place un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires ;
19. De prévoir dans la mesure du possible l'accès à un service professionnel d'interprétation pour ceux qui, ne comprenant pas la langue officielle, entrent en contact avec la police ;
20. De s'assurer que la police communique avec les médias et le public en général d'une façon qui ne soit pas de nature à entretenir l'hostilité ou les préjugés à l'encontre des membres de groupes minoritaires.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

21. Cette Recommandation de politique générale (ci-après: la Recommandation) porte sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. La Recommandation ne vise toutefois pas à couvrir tous les aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police avec la même précision. La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police a été le sujet d'une attention particulière sous différents aspects tant au niveau national qu'international et des recommandations ont été adoptées dans ce domaine par d'autres organisations internationales. Par conséquent, tout en essayant d'être aussi exhaustive que possible, l'ECRI entend se concentrer sur les aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police pour lesquels elle est en mesure d'apporter une valeur ajoutée en tant qu'organe indépendant de monitoring des droits de l'homme spécialisé au sein du Conseil de l'Europe dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.
22. Aux fins de cette Recommandation, le terme « police » désigne les agents qui exercent (ou peuvent exercer selon la loi) le pouvoir d'utiliser la force pour faire assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre public dans la société, comprenant normalement la prévention et la détection des infractions. Cette Recommandation s'applique quel que soit le type d'organisation de la police, centralisée ou ancrée au niveau local, reposant sur des structures civiles ou militaires, portant le nom de services ou de forces, responsable soit devant le pouvoir central, soit devant les pouvoirs internationaux, régionaux ou locaux ou encore devant un public plus large. Cette définition inclut les services secrets et de renseignement ainsi que la police des frontières. Elle comprend également les entreprises privées qui exercent les pouvoirs de police tels que définis ci-dessus.
23. En évitant toute forme de racisme et de discrimination raciale, la police répond à deux exigences de sa mission. Premièrement, elle peut relever les défis posés par la lutte contre la criminalité, y compris le terrorisme, en renforçant tant la sécurité des individus que le respect des droits de tous. Deuxièmement, la police promeut la démocratie et l'état de droit. Le but de cette Recommandation n'est donc en aucun cas de dénoncer des dérives de la police et moins encore de la stigmatiser. Il s'agit de l'aider à promouvoir la sécurité et les droits de l'homme pour tous grâce à une police de qualité.
24. La Recommandation porte sur le racisme et la discrimination raciale dans le contexte de la lutte contre tous les crimes, y compris le terrorisme. Dans ses rapports de suivi pays-par-pays, l'ECRI aborde régulièrement les problèmes de racisme et de discrimination raciale dans les activités de la police liés à la lutte contre la criminalité. Elle propose des recommandations aux Etats membres pour améliorer les moyens de lutter contre de tels phénomènes. Récemment, l'ECRI a exprimé, dans ses rapports de suivi, ses inquiétudes concernant des informations selon lesquelles les cas de racisme et de discrimination raciale dans les activités de la police, y compris de profilage racial, se sont intensifiés ont pris une nouvelle dimension, notamment dans le cadre de la lutte contre les crimes terroristes.
25. L'ECRI est consciente des difficultés dans lesquelles travaille la police. Elle n'ignore pas que la réalité quotidienne de la lutte contre la criminalité, y compris le terrorisme, pose de réels défis à relever. Toutefois, l'ECRI est convaincue que le racisme et la discrimination raciale, y compris le profilage racial, ne peu-

vent pas constituer une réponse acceptable à ces défis. Premièrement, parce qu'ils constituent une violation des droits de l'homme. Deuxièmement, parce qu'ils renforcent les préjugés et les stéréotypes concernant certains groupes minoritaires et légitiment aux yeux de la population le racisme et la discrimination raciale à leur encontre. Troisièmement, parce le profilage racial n'est pas efficace et peut conduire à réduire la sûreté des individus plutôt qu'à la renforcer. L'ECRI considère que 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 quand 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.

26. Il est essentiel de prévoir des garde-fous efficaces contre les actes racistes susceptibles d'être commis par des agents de la police. On ne saurait en effet placer sa confiance dans une police dont les membres pourraient abuser impunément des pouvoirs dont cette institution a besoin pour remplir sa mission.

I. Concernant le profilage racial

Paragraphe 1 de la Recommandation :

« De définir et interdire clairement le profilage racial dans la loi ;

Aux fins de la présente Recommandation, on entend par profilage racial :

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

27. La Recommandation donne une définition du profilage racial. Dans la mesure où le profilage racial constitue une forme spécifique de discrimination raciale, la définition du profilage racial s'inspire de celle de la discrimination raciale telle qu'elle est donnée dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI (ci-après : RPG n° 7) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que de celle de la discrimination donnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence.
28. Le profilage racial est l'utilisation par la police de certains motifs dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation sans justification objective et raisonnable. On considère qu'il y a manque de justification objective et raisonnable chaque fois que l'utilisation des motifs ne poursuit pas un but légitime ou chaque fois que le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé fait défaut.
29. L'ECRI souligne que, même lorsqu'un but légitime existe in abstracto (par exemple la défense de l'ordre et la prévention du crime), l'utilisation par la police de ces motifs dans des activités de surveillance, de contrôle ou d'investigation ne peut quasiment jamais se justifier en dehors du cas où la police intervient sur la base d'une description d'un suspect avec des effets limités dans le temps. Tel est le cas lorsque la police suit une piste particulière concernant les caractéristiques d'une personne impliquée dans une activité criminelle spécifique. Pour éviter le profilage racial, la police doit fonder ses activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation strictement sur le comportement individuel et/ou sur des renseignements dont elle dispose.
30. Concernant les différences de traitement au motif de l'origine ethnique, la Cour européenne des droits de l'homme indique qu'« (e)n tout état de cause, (elle) considère qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée

sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle » (CEDH, 13 décembre 2005, *Timichev contre Russie*, § 58). Concernant les différences de traitement au motif de la nationalité, la Cour européenne des droits de l'homme inclut ce motif parmi ceux pour lesquels des « considérations très fortes » sont exigées pour justifier une différence de traitement (CEDH, 16 septembre 1996, *Gaygusuz contre Autriche*, § 42). De façon plus générale, comme elle l'a déjà fait dans sa RPG n° 7, l'ECRI souligne que la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée aussi restrictivement que possible en ce qui concerne la différence de traitement fondé sur l'un ou l'autre des motifs énumérés ci-dessus.

31. Tout en gardant ces principes à l'esprit, plusieurs critères doivent être pris en considération dans le contexte du profilage racial pour déterminer si le test de proportionnalité entre les moyens employés et le but à atteindre est concluant. Ces critères sont les suivants :
32. i) le critère d'efficacité : l'aptitude de la mesure concrète à atteindre le but pour lequel elle a été conçue. Le critère d'efficacité revient à déterminer : la mesure dans laquelle l'activité menée a permis l'identification de criminels ; la mesure dans laquelle l'activité menée limite la capacité de la police à travailler en coopération avec les groupes minoritaires pour identifier des criminels ; et la mesure dans laquelle l'activité en question peut éloigner la police du résultat recherché qui est de détecter de réelles activités criminelles.
33. ii) le critère de nécessité : l'existence ou non d'autres mesures, moins envahissantes, permettant d'atteindre le même but.
34. iii) le critère de nuisance : la mesure dans laquelle les droits de l'individu sont affectés par l'activité menée (droit au respect à la vie privée et familiale, droit à la liberté et à la sûreté, droit à ne pas être discriminé, etc.). Au-delà des considérations liées aux droits individuels affectés, le critère de nuisance doit être entendu au sens large. Il convient de prendre en considération la mesure dans laquelle l'activité menée institutionnalise les préjugés et en vient à légitimer aux yeux du grand public un comportement qui est en fait discriminatoire. Des études ont montré les effets néfastes considérables du profilage racial. Celui-ci génère un sentiment d'humiliation et d'injustice au sein de certains groupes de personnes et conduit à leur stigmatisation et à leur aliénation tout en détériorant les relations entre la police et ces groupes, suite à la perte de confiance qu'ils devraient avoir en elle. Dans ce contexte, il convient de prendre en compte, pour évaluer le critère de nuisance, le comportement de la police lors des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation. Par exemple, en cas d'interpellation, la courtoisie et les explications données à la personne quant aux raisons de son interpellation jouent un rôle central dans l'expérience de l'individu concerné. Il est également important d'évaluer la mesure dans laquelle certains groupes sont stigmatisés suite aux décisions de concentrer les efforts de la police sur certains crimes spécifiques ou dans certaines zones géographiques.
35. La définition du profilage racial donnée par l'ECRI comporte une liste non exhaustive de motifs. En plus des motifs mentionnés explicitement, il existe d'autres motifs pour lesquels le problème du profilage racial peut se poser tels que, par exemple, le pays de provenance d'une personne. Entre dans cette catégorie le cas où certains contrôles d'identité sont effectués sur les passagers à bord de vols provenant de pays donnés. Concernant le motif de la « race », bien qu'elle rejette les théories fondées sur l'existence de différentes « races », l'ECRI entend néanmoins utiliser ce terme dans la Recommandation pour s'assurer que les personnes qui sont généralement mais de façon erronée,

perçues comme appartenant à une « autre race » ne sont pas exclus du champ d'application de la protection que cette Recommandation souhaite garantir. Le terme « motifs » utilisé dans la définition du profilage racial doit comprendre tant les motifs réels que les motifs supposés. Par exemple, lorsqu'une personne est interpellée sur la base d'une présomption selon laquelle elle est musulmane, alors qu'en réalité, elle ne l'est pas, il s'agira tout de même d'un acte de profilage racial fondé sur le motif de la religion.

36. La définition du profilage racial se réfère à des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation. Entrent dans cette définition des actes tels que les « interpellations et fouilles » ; les contrôles d'identité ; les inspections de véhicules ; les fouilles corporelles ; les perquisitions de domicile ou d'autres locaux ; les fouilles et les contrôles d'identité collectifs ; les descentes de police ; la surveillance (dont les écoutes téléphoniques) ; les croisements de fichiers. Bien que cette liste soit non exhaustive, les activités de la police qui sont menées pour des buts autres que le contrôle, la surveillance ou l'investigation (telles que le traitement des personnes en garde à vue) n'entrent pas dans la définition de l'ECRI du profilage racial. Toutefois, ces activités peuvent tout de même être en violation de l'interdiction de la discrimination raciale (Voir sur ce point la section II).
37. Le profilage racial est principalement la résultante de stéréotypes existants au sein de la police et selon lesquels certains groupes de personnes identifiés par des critères de race, de couleur, de langue, de religion, de nationalité ou d'origine nationale ou ethnique seraient plus enclins que d'autres à commettre des infractions ou certains types d'infractions. Toutefois, l'interdiction du profilage racial doit également recouvrir les cas où le lien entre les stéréotypes et le profilage racial est plus difficile à établir.
38. Au même titre que la discrimination raciale, le profilage racial peut prendre la forme d'une discrimination raciale indirecte (voir la définition de la discrimination raciale indirecte figurant ci-dessous au paragraphe 49-b). En d'autres termes, la police peut utiliser (sans justification objective et raisonnable) des critères qui sont apparemment neutres mais qui ont un impact disproportionné sur un groupe de personnes qui se distingue par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique. Par exemple, le fait de donner comme directive à la police d'arrêter toutes les femmes portant un foulard peut constituer une forme de profilage racial dans la mesure où ces arrestations auraient un impact disproportionné sur les femmes musulmanes et n'auraient pas de justification objective et raisonnable. L'interdiction du profilage racial prend également en compte ces formes indirectes de profilage racial. En outre, au même titre que la discrimination raciale, le profilage racial peut prendre la forme de la discrimination par association. Cette dernière a lieu lorsque une personne est discriminée en raison de son association ou de ses contacts avec des personnes distinguées par un des motifs mentionnés ci-dessus.
39. La Recommandation se réfère à la nécessité « d'interdire le profilage racial dans la loi ». Dans la mesure où le profilage racial constitue une forme de discrimination raciale, les sanctions prévues dans la RPG n°7 de l'ECRI devraient s'appliquer dès lors que cette interdiction est violée. En plus des sanctions et des recours juridiques qui sont destinées essentiellement à régler les comportements individuels d'agents de police, des mécanismes de réparation plus flexibles devraient être mis à disposition pour résoudre les problèmes liés au type de profilage racial qui résulte plutôt de pratiques et de politiques institutionnelles. Par exemple, sur la base d'informations crédibles selon lesquelles un service de police a recours au profilage racial, une autorité appropriée pour-

rait être autorisée à réaliser un audit des politiques afin d'examiner cette question en revoyant les politiques établies, la formation, les protocoles policiers, ou d'autres facteurs existant au sein de ce service. Dans le cas plus particulier où les mécanismes administratifs ne prévoient pas d'instrument pour un tel audit des politiques, ce dernier pourrait être réalisé par une autorité indépendante. Ce rôle pourrait être joué par l'organe indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police (dont le paragraphe 10 recommande l'établissement) ou par l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.

Paragraphe 2 de la Recommandation :

« De faire des recherches sur le profilage racial et d'assurer un suivi des activités de police afin d'identifier des pratiques de profilage racial, y compris en recueillant des données ventilées en fonction de motifs tels que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion et la nationalité concernant les activités de police en question »

40. Il n'existe que très peu de recherches et de suivi au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe concernant le profilage racial. On déplore de sérieuses lacunes en matière de connaissances tant en ce qui concerne la recherche sur les méthodes visant à identifier et à mesurer le profilage racial qu'en matière d'études couvrant les différents aspects évoqués ci-dessus concernant la définition du profilage racial, c'est-à-dire les critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance causée par le profilage racial. L'ECRI considère que ces lacunes favorisent la perpétuation sans obstacle de la pratique du profilage racial et son intensification dans des contextes sécuritaires spécifiques.
41. Concernant le suivi des activités de police pour identifier l'existence de profilage racial, il convient de souligner que, dans la grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, une des raisons principales des lacunes dans les connaissances sur le profilage racial provient du manque de données ventilées en fonction de motifs tels que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion, et la nationalité. Dans ses rapports de suivi pays-par-pays, l'ECRI a toujours recommandé aux Etats-membres de collecter ces données afin de permettre un suivi de la situation des groupes minoritaires et l'identification des discriminations directes ou indirectes qu'ils pourraient rencontrer. Les activités de police, et plus généralement le système de justice pénal sont des domaines essentiels pour lesquels l'ECRI a demandé que de telles données soient récoltées pour encourager la responsabilisation et fournir une base de connaissance nécessaires à la prise de décisions politiques. L'ECRI souligne également de façon constante que de telles données doivent être collectées conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier. Cette collecte doit s'opérer en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile.
42. Pour que les données ventilées en fonction de l'origine nationale et ethnique, de la langue, de la religion et de la nationalité permettent d'identifier et de mesurer le profilage racial, de telles données doivent être collectées au sujet d'activités de police pertinentes, y compris les contrôles d'identité, les inspections de véhicule, les fouilles corporelles, les perquisitions de domicile ou d'autres locaux, les descentes de police. Des données doivent être collectées sur le résultat final des activités concernées (en termes de poursuites et de condamnations). Ainsi pourra être déterminé si les ratios établis entre les contrôles effectués et les condamnations prononcées sont différents entre les

membres des groupes minoritaires et le reste de la population. Pour être utiles, les recherches et le suivi du profilage racial doivent également répondre à des standards élevés de recherche scientifique qui doivent se refléter dans la méthodologie employée. De bonnes pratiques ont déjà été développées dans ce domaine pour établir l'existence et mesurer les cas de profilage racial en Europe ou ailleurs. Par exemple, dans le cadre d'un suivi d'éventuelles pratiques de profilage racial lors d'interpellations et de fouilles effectuées dans un certain voisinage et à un moment donné, il convient de veiller à bien établir la composition de la population s'y trouvant au moment donné de façon à déterminer si la police procède à des arrestations de membres des groupes minoritaires dans des conditions qui ne soient pas disproportionnées par rapport à ce contexte précis.

43. L'ECRI souligne qu'en collectant de telles données, la police fait preuve de bonne volonté et démontre qu'elle est prête à entendre les doléances des groupes minoritaires. Si aucun cas de profilage racial n'est identifié, la confiance pourra être rétablie, voire renforcée et le risque pour la police d'être confrontée à des comportements agressifs réduit. L'ECRI souligne par ailleurs que l'impression d'un recours par la police au profilage racial est au moins aussi nuisible que la mise en œuvre elle-même du profilage racial.

Paragraphe 3 de la Recommandation :

« D'introduire un standard de soupçon 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 objectifs »

44. Le Code européen d'éthique de la police prévoit dans son paragraphe 47 que « les enquêtes de police doivent au moins être fondées sur des soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être ». Comme expliqué dans l'Exposé des motifs du Code, cela signifie qu'il doit y avoir un soupçon d'une infraction ou d'un crime qui soit justifié par certains critères objectifs pour commencer une enquête. L'ECRI considère que l'introduction d'un standard de soupçon raisonnable dans l'exercice des pouvoirs d'investigation de la police et dans l'exercice des pouvoirs de police liés aux activités de contrôle et de surveillance, est un instrument particulièrement important dans la lutte contre le profilage racial. Elle recommande donc d'introduire ce standard dans le cadre législatif ou réglementaire qui régit, dans les différents Etats membres, l'exercice de ces pouvoirs de police.

Paragraphe 4 de la Recommandation :

« De former la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du standard de soupçon raisonnable »

45. Ces formations doivent porter sur le caractère illégal du profilage racial sur son inefficacité et sa nuisance telles que décrits ci-dessus.
46. La formation relative à l'utilisation du standard de suspicion raisonnable devrait comprendre des exemples pratiques de situation opérationnelle indiquant le comportement que l'on attend de la part des agents de la police dans l'exercice de leurs pouvoirs. Elle devrait également comprendre des principes pratiques à utiliser par ces agents dans des situations concrètes afin de déterminer la conformité de leurs agissements avec le standard de suspicion raisonnable. L'un de ces principes pourrait être, par exemple, que les raisons sur lesquelles l'agent fonde sa suspicion devraient être de nature à susciter la suspicion d'une tierce personne raisonnable. Un autre principe pourrait être qu'il n'y a pas de suspicion raisonnable chaque fois qu'un agent sait à l'avance que l'exercice de ses pouvoirs aura peu ou pas de chance de conduire à la détection d'une in-

fraction. Par ailleurs, lorsqu'il existe une suspicion raisonnable selon laquelle une infraction a été ou sera commise dans une zone géographique clairement identifiée, l'agent peut exercer ses pouvoirs à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans cette zone, pourvu qu'il procède de façon non discriminatoire.

47. Pour être efficaces, les formations spécifiques visées ci-dessus doivent être accompagnées d'une formation et d'une sensibilisation plus générales aux questions de droits de l'homme et à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale. (Voir sur ce point les autres parties de la Recommandation visant la formation et la sensibilisation).

II. Concernant toutes les formes de discrimination raciale et les comportements abusifs à motivation raciste de la police

48. Les recommandations faites dans la présente section s'appliquent à toutes les formes de discrimination raciale - y compris le profilage racial - et de comportements abusifs à motivation raciste de la police.

Paragraphe 5 de la Recommandation :

« De s'assurer que le champ d'application de la législation interdisant la discrimination raciale directe ou indirecte comprend les activités de la police »

49. Par la présente recommandation, l'ECRI réitère la demande faite précédemment aux Etats membres dans sa RPG n° 7 de placer les activités de la police dans le champ d'application de la législation anti-discriminatoire. Dans la RPG n° 7, l'ECRI entend par :
 - a) « discrimination raciale directe » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ;
 - b) « discrimination raciale indirecte » le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
50. Outre ces définitions, l'ECRI énumère dans sa RPG n° 7 les composantes-clés d'une législation antidiscriminatoire efficace, y compris pour ce qui concerne la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, les sanctions prévues et les actes qui doivent être spécifiquement considérés comme relevant de la discrimination. Tous ces éléments doivent donc s'appliquer aux activités de la police. L'ECRI rappelle ici que ces composantes-clés peuvent être insérées dans une législation plus large englobant la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. Par exemple, en adoptant des mesures juridiques contre la discrimination dans les activités de la police, les Etats membres peuvent interdire non seulement des discriminations raciales mais aussi d'autres formes de discrimination, telles que celle fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Paragraphe 8 de la Recommandation :

« De prévoir la mise en place de mécanismes de soutien et de conseil aux victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police »

51. La victime d'une discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste commis par la police se trouve dans une situation particulièrement vulnérable. La police, en effet, est l'interlocuteur naturel d'une victime de tels actes quand ils sont commis par autrui. Il convient donc d'assurer un conseil juridique et un soutien psychologique approprié - que ce soit au sein de la police elle-même ou à l'extérieur – afin d'encourager les victimes dans leurs démarches visant à garantir leurs droits. Il convient de garantir leur accès à l'aide judiciaire et à l'assistance médicale. En outre, les victimes doivent être protégés contre les représailles de la part d'agents de police, y compris le fait de porter plainte en retour de façon abusive.
52. Des mécanismes d'aide aux victimes de discrimination raciale et d'actes racistes doivent également exister lorsque les auteurs de ces actes ne sont pas membres de la police. Dans ce cas, la police peut jouer un rôle d'autant plus actif d'encouragement et de conseil aux victimes en les orientant utilement vers la structure la plus appropriée à leur situation.
53. Un exemple de mécanisme de soutien peut être l'ouverture d'une ligne téléphonique gratuite d'assistance donnant en plusieurs langues des conseils juridiques et/ou un soutien psychologique aux victimes 24 heures sur 24. Des informations sur les services sociaux et/ou les organisations de la société civile d'aide et de conseil aux victimes devraient être mises à la dispositions de victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste commis par la police. Il serait possible, par exemple, de prévoir la mise à disposition de brochures d'information sur les différentes aides proposées à ces victimes.

Paragraphe 9 de la Recommandation :

« De garantir l'ouverture d'une enquête efficace sur les allégations de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste de la police et, le cas échéant, de veiller à ce que les auteurs de tels actes soient sanctionnés de façon appropriée »

54. L'ECRI entend par « enquête efficace » une enquête répondant aux critères posés tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Pour être efficace, une enquête doit notamment être appropriée, complète, approfondie, prompte, diligente et indépendante. Voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple, CEDH, 26 janvier 2006, *Mikheyev contre la Russie*,) et les normes du CPT (*Les Normes du CPT*, octobre 2006, p. 84 et suivantes, extrait du 14e rapport général [CPT/Inf (2004) 28]). Des mesures doivent être prises pour s'assurer que les victimes sont tenues informées du suivi des enquêtes et de leurs résultats.
55. Concernant les enquêtes sur les comportements abusifs à motivation raciste commis par la police, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Natchova contre la Bulgarie* du 6 juillet 2005 comme dans d'autres affaires jugées postérieurement, a souligné l'obligation pour les autorités nationales de mener une enquête sur les éventuelles motivations racistes d'un comportement de membres de la police lorsqu'il existe des indices de telles motivations racistes. En l'absence d'enquête satisfaisante sur ce point, l'Etat est responsable d'une violation de l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination)

en combinaison avec un autre article (par exemple l'article 2 – droit à la vie ou l'article 3 - interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) d'un point de vue de la procédure.

56. Concernant le fait de juger et de sanctionner de façon appropriée les agents de la police auteurs de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste, l'ECRI rappelle dans sa RPG n° 7 les éléments clés d'une législation pénale efficace pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Elle rappelle, en particulier, que la loi doit prévoir la prise en compte de la motivation raciste comme circonstance aggravante de la peine. Les victimes de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police doivent également pouvoir bénéficier d'une juste réparation des dommages physiques et moraux qu'elles ont subis.
57. La police doit prévoir au sein de son organisation un mécanisme de supervision de la qualité du travail de ses agents dans toutes les questions relatives aux cas de discrimination raciale ou de comportements abusifs à motivation raciste. Les responsables hiérarchiques doivent leur donner une priorité toute particulière et en informer les subordonnés.

Paragraphe 10 de la Recommandation :

« De 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 raciste de la police »

58. L'organe chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police doit exister parallèlement aux autres structures compétentes pour recevoir des plaintes contre la police telles que les mécanismes internes disciplinaires (inspection de la police, service du ministère de l'intérieur, etc.) et le procureur. L'expérience montre que les victimes d'abus commis par des agents de police ne font pas confiance à un mécanisme interne à la police. Par ailleurs, elles hésitent généralement à porter plainte auprès d'institutions qui coopèrent étroitement et au quotidien avec la police tels que le parquet. Il est donc nécessaire de créer un système permettant aux victimes de porter plainte en toute confiance auprès d'un organe indépendant dont la tâche principale est de contrôler les activités de la police. Voir également sur ce point la section sur la responsabilisation et la transparence de la police (*Police accountability and transparency*) du *Guidebook on Democratic Policing*, du *Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*, décembre 2006, p. 33 et s.
59. Cet organe chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police doit détenir les pouvoirs nécessaires pour exercer ses fonctions de façon efficace. Par conséquent, il doit avoir des pouvoirs tels que celui d'exiger la production, pour vérification et examen, de documents et autres éléments ; de faire saisir des documents et autres éléments aux fins d'en prendre copie ou d'en établir des extraits ou encore de procéder à des interrogatoires. Lorsque les faits soumis à un tel organe relèvent du droit pénal, il doit être tenu d'en référer au procureur.
60. L'organe chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'une institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'homme, d'un Ombudsman spécialisé dans la police, d'une commission civile de contrôle des activités de la police ou encore de l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.

61. Outre des pouvoirs d'investigations, cet organe peut avoir les pouvoirs suivants pour les actes qui ne relèvent pas du droit pénal : la résolution amiable des conflits ; le suivi des activités de la police et la formulation de recommandations sur la manière d'améliorer les législations, les réglementations et les pratiques pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police ; et l'établissement de codes de conduite. Il convient de prévoir que l'organe en question coopère activement avec les organisations travaillant dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Il est important de s'assurer que cet organe est facilement accessible à ceux qu'il doit protéger. Au besoin, des bureaux locaux doivent être mis à disposition pour améliorer son accessibilité.

III. Concernant le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes

62. La Recommandation fait une distinction entre l'infraction raciste et l'incident raciste. A la différence de l'infraction raciste (qui correspond à une qualification pénale), l'incident raciste est un incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou par toute autre personne. Aussi, toutes les infractions racistes peuvent être qualifiées dans un premier temps d'incidents racistes. Cependant, tous les incidents racistes ne constitueront pas au bout du compte des infractions racistes. Il appartiendra à l'enquête, et au final au tribunal, de déterminer si une infraction a été commise et si, par exemple, la motivation de cette infraction était raciste.

63. Par infractions racistes, l'ECRI entend les infractions ordinaires (telles que le meurtre, les violences et voies de fait, l'incendie criminel et l'insulte) commises avec une motivation raciste (infractions à motivation raciste) et d'autres infractions dont l'élément raciste est inhérent à ces infractions (telles que l'incitation à la haine raciale ou la participation à une organisation raciste).

64. Concernant les motifs compris dans les notions d'incident *raciste* et d'infraction *raciste*, l'ECRI précise dans sa RPG n° 7 que le racisme recouvre des comportements fondés sur des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

Paragraphe 11 de la Recommandation :

« De s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions racistes, notamment en prenant pleinement en compte la motivation raciste des infractions ordinaires »

65. Dans l'affaire *Šečić contre Croatie* du 31 mai 2007 sur une investigation policière relative à une attaque raciste contre une personne d'origine rom dont les auteurs sont présumés appartenir à un groupe de skinheads, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le fait de traiter la violence et la brutalité motivées par le racisme sur le même pied que des affaires qui n'ont pas de connotation raciste reviendrait à ignorer totalement la nature spécifique d'actes qui sont particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. La Cour a donc considéré qu'il était inacceptable de ne pas avoir pris de mesures sérieuses et diligentes pour enquêter sur un acte de violence fort probablement à motivation raciste en vue d'identifier et de poursuivre les auteurs de cet acte (voir *Šečić contre Croatie*, § 67-69).

66. Une des mesures pratiques qui peut être prises pour s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur les infractions racistes et en particulier qu'elle ne néglige pas de prendre en compte la motivation raciste des infractions ordinaires, est l'adoption d'une définition large de l'incident raciste telle que prévue dans cette Recommandation (paragraphe 14). En effet, à partir du

moment où il y a un incident raciste selon cette définition, la police doit être tenue de suivre cette piste de façon approfondie. A cette fin, il convient de fournir des lignes directrices aux agents de police concernant les mesures à prendre lorsqu'un incident raciste est signalé, notamment concernant les domaines suivants : la sensibilité vis-à-vis de la victime ; les mesures à prendre sur le lieu de l'infraction pour conserver les preuves ; la localisation et l'interrogatoire des témoins ; la recherche du suspect ; l'examen des liens possibles avec des groupes racistes organisés, y compris les groupes néonazis ou skinheads ; la manière de procéder pour recueillir une déposition détaillée de la victime.

67. D'autres mesures peuvent être prises pour veiller à ce que la police mène une enquête approfondie sur les infractions racistes (y compris les infractions à motivations racistes). Elles comprennent, par exemple, l'établissement au sein de chaque division de la police d'une unité, spécialisée dans de telles infractions ou encore la publication de circulaires ministérielles et d'autres documents visant à sensibiliser la police à la nécessité de lutter vigoureusement contre les infractions racistes (y compris les infractions à motivation raciste).

Paragraphe 12 de la Recommandation :

« De mettre en place et de gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et de la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes »

68. Pour obtenir une vue d'ensemble et aussi exacte que possible de la situation concernant la fréquence des manifestations du racisme dans la société et pour assurer le suivi de la réponse des institutions judiciaires pénales à de telles manifestations, il est nécessaire de développer un système fiable d'enregistrement et de suivi des incidents racistes. L'adoption de la définition large de l'incident raciste prévue dans la présente Recommandation (paragraphe 14) est un élément-clé d'un tel système. La définition vise à permettre un suivi uniforme de ces incidents en s'assurant que toutes les unités de police et toutes les agences compétentes pour recevoir des signalements utilisent les mêmes concepts.
69. En outre, la police (et tous ceux qui reçoivent des informations sur des incidents racistes) doivent recueillir des informations détaillées sur chaque cas. Cela pourrait se faire par exemple au moyen de formulaires sur les incidents racistes, qui devraient contenir des informations sur un certain nombre d'éléments, y compris sur la victime, le suspect ou l'auteur de l'infraction, sur le type et le lieu de l'incident et sur les motifs impliqués. Un exemple de formulaire de rapport d'incident peut être trouvé dans *Combating Hate Crimes in the OSCE Region*, OSCE/ODIHR, 2005, Annex D. Voir également sur ce point, *La surveillance policière de la criminalité et de la violence racistes: analyse comparative*, EUMC, Septembre 2005.
70. La collecte d'informations détaillées et exactes sur les incidents racistes par la police à ce stade est une condition préalable pour permettre un suivi efficace quant à la manière dont le système de justice pénal dans son ensemble traite des incidents racistes et des infractions racistes. Toutefois pour obtenir une vue d'ensemble, il est également nécessaire que les parquets et les tribunaux établissent ou peaufinent leurs systèmes de suivi. Ces systèmes devraient comprendre des informations facilement accessibles sur les investigations menées, sur les poursuites engagées et sur les condamnations prononcées dans ces affaires.

71. En outre, le fait d'enregistrer les incidents racistes aide la police à améliorer son enquête sur les infractions racistes (tel que recommandé dans le paragraphe 11) en lui permettant de disposer d'informations susceptibles d'éclairer le contexte dans lequel des infractions postérieures pourraient avoir lieu.

Paragraphe 13 de la Recommandation :

« D'encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler ces incidents »

72. Il existe différentes manières d'encourager les victimes et les témoins d'incidents racistes à signaler ces incidents. De façon générale, toutes les mesures visant à améliorer la confiance des groupes minoritaires à l'égard de la police telles que celles énumérées dans la partie II et la partie IV de cette recommandation sont de nature à encourager fortement le signalement des incidents racistes. Plus précisément, des exemples de mesures encourageant à signaler des incidents racistes comprennent l'établissement d'une procédure par laquelle les victimes et les témoins peuvent signaler des incidents racistes auprès de différentes agences locales (hormis la police, ces agences pourraient être des autorités locales et des organisations de la société civile) travaillant de façon coordonnée. Toutes ces agences pourraient être formées à l'utilisation de la même définition de l'incident raciste et aux mesures à prendre quand une victime ou un témoin les contacte. Ces agences qui ne relèvent pas des services de la police et qui reçoivent des plaintes agissent donc comme des intermédiaires et peuvent transmettre, si nécessaire, l'information à la police. Ce rôle d'intermédiaire peut être particulièrement pertinent pour les personnes en situation très vulnérable, telles que les personnes sans statut juridique, qui peuvent hésiter à signaler des incidents racistes à la police. Une autre mesure spécifique allant dans ce sens est la formation de la police sur la manière de recevoir des plaintes de racisme et de discrimination raciale.
73. Les victimes et les témoins d'incidents racistes doivent être protégés contre les rétorsions, c'est-à-dire tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une dénonciation ou à une plainte.

Paragraphe 14 de la Recommandation :

« A ces fins, d'adopter une définition large de l'incident raciste ;

Aux fins de cette Recommandation, on entend par incident raciste :

'Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne' »

74. La Recommandation prévoit de définir l'incident raciste comme un incident perçu comme étant raciste par la victime ou par toute autre personne. Le fait d'adopter une définition aussi large de l'incident raciste présente l'intérêt de donner un signal positif aux victimes selon lequel leur parole sera écoutée. Cette définition est tirée du rapport sur l'enquête concernant Stephen Lawrence de Sir William Macpherson of Cluny de 1999 (*1999 Stephen Lawrence Inquiry Report, by Sir William Macpherson of Cluny - Cm 4262, Chapitre 47, paragraphe 12*).
75. Comme indiqué ci-dessus, le but d'adopter une définition de l'incident raciste est double: premièrement, il s'agit d'améliorer l'enregistrement et le suivi des incidents racistes et, deuxièmement, de s'assurer que la police mène des enquêtes approfondies sur toutes les infractions racistes et ne néglige pas de prendre en compte la motivation raciste des infractions ordinaires.

IV. Concernant les relations entre la police et les membres de groupes minoritaires

76. Dans les parties I, II et III de la présente Recommandation, l'ECRI se penche essentiellement sur les circonstances dans lesquelles les membres des groupes minoritaires - c'est-à-dire aux fins de la présente Recommandation, des groupes définis par des caractéristiques telles que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique – sont susceptibles d'être victimes de discrimination raciale y compris de profilage racial et de comportement à motivation raciste, que ce soit de la part de la police ou de membres ordinaires de la société. Toutefois, il est également nécessaire de veiller à ce que la police se comporte de façon professionnelle et impartiale lorsqu'elle traite des infractions qui ne sont pas à motivation raciste mais qui impliquent des membres des groupes minoritaires qu'il s'agisse de victimes, d'auteurs ou de témoins, etc. Les rapports de suivi de l'ECRI révèlent que les préjugés fondés sur la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique affectent aussi la manière dont la police traite les membres des groupes minoritaires dans le contexte de ces infractions. Par exemple, les membres des groupes minoritaires seraient plus facilement perçus comme étant les auteurs d'un certain type d'infraction. Par ailleurs, la police peut être moins disposée à faire confiance aux membres de groupes minoritaires qui sont témoins ou victimes d'une infraction ordinaire. Les difficultés qui existent dans ce domaine sont aussi le résultat d'un manque de compétences pour travailler dans une société plurielle. Bien que formulée de façon à couvrir un champ d'application plus large, les recommandations proposées dans la partie IV visent à traiter de ces questions.

Paragraphe 15 de la Recommandation :

« De prévoir dans la loi l'obligation pour la police de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions »

77. L'ECRI a déjà recommandé dans sa RPG n° 7 de placer les autorités publiques dans l'obligation prévue par la loi de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale dans l'exercice de ses fonctions. Avec cette recommandation, l'ECRI souligne l'importance de placer en particulier la police dans une telle obligation. Pour respecter cette obligation, la police pourrait être tenue de créer et de mettre en œuvre des programmes spécifiques en faveur de l'égalité et pour prévenir les discriminations. Ces programmes peuvent inclure une large palette d'activités, allant de la formation et de la sensibilisation au suivi et à la fixation d'objectifs d'égalité à atteindre. Un exemple d'initiatives qui pourraient être comprises dans ces programmes serait l'établissement d'un code de conduite interne pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. De façon plus générale, les programmes de la police visant à promouvoir l'égalité et à prévenir la discrimination raciale devraient comprendre des initiatives et des engagements dans tous les domaines visés dans cette section (diversité, représentation des groupes minoritaires dans la police, et les relations avec les groupes minoritaires et les médias). Tel que recommandé dans la RPG n° 7 de l'ECRI, le respect par la police de l'obligation de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination raciale pourrait faire l'objet d'un suivi et être imposé par le truchement d'un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale au niveau national.

Paragraphe 16 de la Recommandation :

« De former la police à travailler dans le contexte d'une société plurielle »

78. Le fait de former la police à travailler dans le contexte d'une société plurielle implique de prévoir des formations spécifiques pour les agents de police en contact avec les membres de groupes minoritaires, tant les ressortissants du pays que les non-ressortissants. Cela peut comprendre des formations visant à enseigner à des agents appartenant à la population majoritaire une langue parlée par un groupe minoritaire. Cela peut également comprendre des formations sur le pluralisme culturel et religieux ainsi que des activités visant à promouvoir l'interaction et le respect entre collègues d'origines différentes. De telles formations doivent être aussi pratiques que possible, comme la mise en situation et l'interaction avec des membres des groupes minoritaires.

Paragraphe 17 de la Recommandation :

« De recruter au sein de la police des membres de groupes minoritaires sous représentés et de s'assurer qu'ils bénéficient d'une égalité des chances dans leur évolution de carrière »

79. Il est important de s'assurer que la composition de la police reflète la diversité de la population pour promouvoir une société dont les membres ont le sentiment de jouir d'une égalité des chances indépendamment de leur origine ethnique, nationale ou de leurs caractéristiques religieuses, linguistiques ou autres. C'est également important pour donner à la police de nouvelles compétences, y compris linguistiques et pour augmenter son efficacité en renforçant ses moyens de communication avec les groupes minoritaires et la confiance que ces derniers placent en elle.

80. Différents types de mesures peuvent être prises afin de recruter des membres des groupes minoritaires. Elles comprennent des mesures positives telles que : (i) la publication d'offres d'emploi dans la police et autres moyens de promotion encourageant les membres de groupes minoritaires à postuler ; (ii) l'aide à l'acquisition des connaissances permettant de réussir l'examen de police pour les membres de groupes minoritaires qui ne possèdent pas ces connaissances, grâce à des cours préparatoires ; (iii) l'identification et l'éradication des pratiques qui discriminent directement ou indirectement contre les membres de groupes minoritaires (par exemple, des cours sur la non-discrimination pour les responsables du recrutement, la révision des critères de sélection, etc.) ; (iv) la fixation d'objectifs à atteindre pour le recrutement et la promotion de membres de groupes minoritaires ainsi que le suivi des résultats en la matière. Les mesures visant à faciliter le recrutement des membres de groupes minoritaires au sein de la police ne doivent pas consister en une baisse des exigences en matière de compétences professionnelles.

81. Différents types de mesures peuvent être prises afin de s'assurer que les membres des groupes minoritaires bénéficient d'une égalité des chances concernant leur évolution de carrière au sein de la police. Elles comprennent : (i) l'interdiction du harcèlement racial au sein de la police ; (ii) l'adoption et la mise en œuvre de politiques internes anti-racistes ; (iii) la mise en place et la gestion efficace de mécanismes internes de plaintes ; (iv) la prise de mesures juridiques contre les agents qui ont offensé, insulté ou harcelé leurs collègues de façon raciste ; (v) le suivi des promotions des membres des groupes minoritaires ; (vi) le fait d'offrir des mécanismes de parrainage pour les membres de groupes minoritaires qui ont la volonté et le potentiel de progresser.

Paragraphe 18 de la Recommandation :

« De mettre en place un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires »

82. La mise en place d'un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires est un élément essentiel de la réussite dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. C'est également un moyen sûr de garantir l'efficacité de son travail. Pour mener à bien sa tâche, la police ne peut se passer de la coopération des membres de la société, comprenant les groupes minoritaires, ce qui suppose l'existence d'une relation de confiance. Tant la police que les membres des groupes minoritaires profitent de la mise en place d'un dialogue, ce qui aura inévitablement un impact positif sur la société en général. Pour être efficace, la mise en place d'un cadre pour le dialogue et la coopération doit s'accompagner de mesures permettant d'assurer le suivi et le respect du devoir de dialoguer et de coopérer.
83. Le dialogue entre la police et les membres des groupes minoritaires est un moyen d'éviter le profilage racial. Il permet également d'éviter que des membres de groupes minoritaires ne se sentent à tort victimes de profilage racial quand ce n'est pas le cas. Voir, sur ce point, les développements ci-dessus concernant le profilage racial.
84. La police doit coopérer non seulement avec les groupes minoritaires et la société civile en général mais aussi avec les autorités publiques. Elle doit également coopérer étroitement avec l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Ce dernier peut jouer un rôle d'intermédiaire, de médiateur mais peut aussi coopérer dans la mise en place des programmes mentionnés ci-dessus au titre de l'obligation faite à la police de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination.
85. Les moyens d'instaurer un dialogue et une coopération entre la police et les groupes minoritaires peuvent comprendre l'organisation de réunions régulières de consultation des représentants des groupes minoritaires et la création de comités consultatifs composés de représentants des groupes minoritaires. Il est également envisageable de prévoir une police de proximité et des points ou des personnes de contact (agents de liaison) dans les commissariats de police, particulièrement responsables pour faire le lien avec les groupes minoritaires. La note explicative jointe aux Recommandations du Haut Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales sur les activités de police dans une société multiethnique (*OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*) donne de nombreux exemples détaillés des mécanismes susceptibles de favoriser la communication et la coopération entre la police et les membres d'une société multiethnique.
86. La nomination d'un médiateur peut être une manière de favoriser le dialogue et la coopération. Dans la mesure où les médiateurs disposent des compétences nécessaires, notamment linguistiques, et où ils bénéficient de la confiance tant des groupes minoritaires concernés que de la police, ils peuvent jouer un rôle important en tant qu'intermédiaires, et permettent ainsi d'éviter les conflits entre la police et les groupes minoritaires.

Paragraphe 19 de la Recommandation :

« De prévoir dans la mesure du possible l'accès à un service professionnel d'interprétation pour ceux qui, ne comprenant pas la langue officielle, entrent en contact avec la police »

87. Selon la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne arrêtée et/ou accusée a le droit d'être informée dans une langue qu'elle comprend des raisons de son arrestation et/ou de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle. Pour les personnes en contact avec la police et qui ne seraient ni suspectées ni accusées telles que les victimes ou les témoins, il convient de s'efforcer d'assurer un service d'interprétation, par exemple par téléphone dans les cas où il est impossible de trouver un interprète sur place. De façon complémentaire, il est possible de prévoir la présence au sein de la police d'agents parlant une ou plusieurs langues en plus de la langue officielle de façon à faciliter la communication avec les personnes qui ne la parlent pas. Dans les États qui l'ont ratifiée, il convient également de tenir compte des exigences de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en matière de langue de communication entre les autorités publiques et les groupes minoritaires concernés.

Paragraphe 20 de la Recommandation :

« De s'assurer que la police communique avec les médias et le public en général d'une façon qui ne soit pas de nature à entretenir l'hostilité ou les préjugés à l'encontre des membres de groupes minoritaires »

88. La police ne doit révéler ni aux médias ni au public des informations concernant la race, la couleur, la langue la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique d'un auteur présumé d'une infraction. La police ne doit être autorisée à divulguer une telle information que lorsque cette divulgation est strictement nécessaire et sert un but légitime, comme dans le cas d'un avis de recherche.
89. La police doit également veiller, en particulier lorsqu'elle divulgue des informations statistiques, à ne pas contribuer à propager et entretenir le mythe selon lequel la criminalité et l'origine ethnique sont liés pas plus qu'elle ne doit établir de lien entre l'augmentation de l'immigration et celle de la criminalité. Elle doit s'attacher à ne divulguer qu'une information objective, qui respecte la diversité de la société et allant dans le sens de la promotion de l'égalité.

GLOSSAIRE

Police :

Les agents qui exercent (ou peuvent exercer selon la loi) le pouvoir d'utiliser la force pour faire assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre public dans la société, comprenant normalement la prévention et la détection des infractions. Cette définition inclut les services secrets et de renseignement ainsi que la police des frontières. Elle comprend également les entreprises privées qui exercent les pouvoirs de police tels que définis ci-dessus.

Profilage racial :

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

Soupçon raisonnable :

Un soupçon d'une infraction qui est justifié par certains critères objectifs pour que la police puisse commencer une enquête ou mener des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation.

Incident raciste:

Tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne.

Infraction raciste :

Toute infraction ordinaire (telle que le meurtre, les violences et voies de fait, l'incendie criminel et l'insulte) commise avec une motivation raciste (infraction à motivation raciste) et d'autres infractions dont l'élément raciste est inhérent à ces infractions (telles que l'incitation à la haine raciale ou la participation à une organisation raciste).

Discrimination raciale directe :

Toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Discrimination raciale indirecte :

Le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

LE CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe est une organisation politique qui a été créée le 5 mai 1949 par dix Etats européens dans le but de réaliser une union plus étroite entre ses membres. Il compte aujourd'hui 47 Etats membres¹.

Les principaux objectifs de l'Organisation sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit, ainsi que de rechercher des solutions communes aux problèmes politiques, sociaux, culturels et juridiques de ses Etats membres.

Le siège permanent du Conseil de l'Europe est à Strasbourg (France). Le statut de l'Organisation prévoit deux organes constitutifs: le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe représente les collectivités territoriales dans les Etats membres.

La Cour européenne des Droits de l'Homme est l'instance judiciaire compétente pour statuer sur les requêtes introduites contre un Etat par des particuliers, des associations ou d'autres Etats contractants pour violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

LA COMMISSION EUROPÉENNE CONTRE LE RACISME ET L'INTOLÉRANCE

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance de monitoring qui a été établie par le premier Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe. La décision de création de l'ECRI est contenue dans la Déclaration de Vienne, adoptée le 9 octobre 1993 par le premier Sommet. La Conférence européenne contre le racisme, tenue à Strasbourg en octobre 2000, a demandé le renforcement de l'action de l'ECRI. Le 13 juin 2002, le Comité des Ministres a adopté un nouveau statut pour l'ECRI, en consolidant son rôle en tant qu'instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme spécialisée dans les questions relatives au racisme et à la discrimination raciale.

Les membres de l'ECRI siègent à titre individuel et sont indépendants. La tâche de l'ECRI est de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau de la grande Europe et sous l'angle de la protection des droits de l'homme. L'action de l'ECRI couvre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la violence, les discriminations et les préjugés auxquels sont confrontés des personnes ou groupes de personnes, notamment au motif de la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

Les activités statutaires de l'ECRI sont : le monitoring pays-par-pays ; l'élaboration de Recommandations de politique générale ; les relations avec la société civile.

Pour des informations complémentaires sur l'ECRI et ses activités, veuillez contacter :
Secrétariat de la Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg cedex
Tel: +33 (0)3 88 41 29 64
Fax: +33 (0)3 88 41 39 87
<http://www.coe.int/ecri>
E-mail: combat.racism@coe.int

¹ Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «L'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

