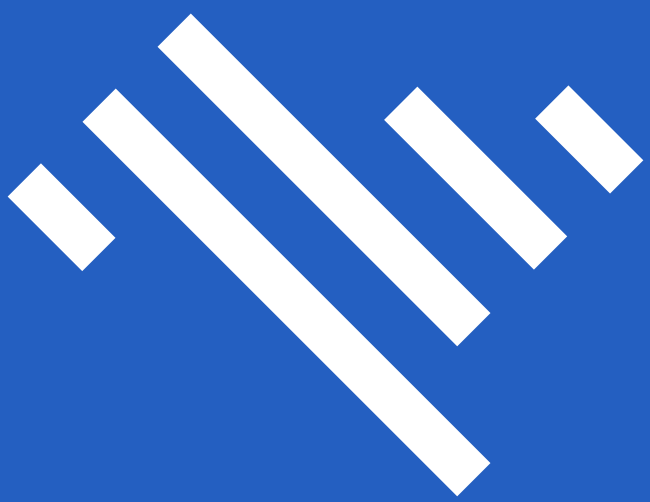
IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS
• AUTHORITIES' NETWORK •

SYNTHÈSE 5e SÉMINAIRE IPCAN

Relations police-population : enjeux et pratiques



Introduction

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Les résultats d'enquêtes récentes[1], parmi lesquelles celles de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)[2], révèlent un niveau élevé de confiance de la population envers la police dans les pays de l'Union européenne (UE). Toutefois, cette confiance est assez variable d'un pays à l'autre, et diminue chez les personnes victimes de manquements à la déontologie de la sécurité, de discriminations, ou de violences de la part des forces de l'ordre.

Les organismes nationaux indépendants en charge du contrôle externe des forces de sécurité, membres du réseau IPCAN[3] (Independent Police Complaints Authorities Network) sont amenés à recevoir des plaintes dénonçant des cas de comportements inappropriés, tels que des discriminations, des situations où il est fait un usage disproportionné de la force ou encore des difficultés rencontrées par les victimes ou des groupes vulnérables dans leurs relations avec la police.

PRÉSENTATION DU RÉSEAU IPCAN ET DE SON 5E SÉMINAIRE

Intitulé « *Les relations police-population : enjeux et pratiques* », le 5e séminaire du réseau IPCAN a été organisé les 17 et 18 octobre 2019 par le Défenseur des droits et la FRA. Le séminaire avait pour objectif d'analyser les moments d'interaction entre police et population et les situations pouvant aboutir à des tensions.

Le séminaire a porté sur les discriminations et le profilage – en particulier au cours des contrôles d'identité –, la gestion des manifestations publiques, ainsi que l'accueil et la protection des victimes et des groupes en situation de vulnérabilité. Les sessions plénières et les tables rondes ont permis d'aborder les défis concrets auxquels les forces de l'ordre sont confrontées et d'identifier les moyens de les surmonter à partir de pratiques et d'expérimentations qui ont été mises en œuvre.

Cet évènement a rassemblé près de 150 praticiens disposant d'une expertise, tels que des membres des forces de police, des autorités publiques, des organismes de contrôle externe des forces de l'ordre, des juristes, des services d'aide aux victimes, des chercheurs et d'autres experts, ainsi que des représentants d'organisations internationales et des institutions de l'Union européenne.

[1] Voir les enquêtes EUROSTAT sur la confiance dans la police dans l'étude « Evaluation moyenne de la confiance par domaine, sexe, âge et niveau d'éducation », https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc_pw03 ; http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/88
En France, l'enquête sur l'accès aux droits du Défenseur des droits « Relations police/population : le cas des contrôles d'identité » relève que de façon générale, 82% de la population a confiance dans la police. Etude de 2016, Défenseur des droits, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-enquete_relations_police_population-20170111_1.pdf

[2] Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report (p.69), EU Agency for Fundamental Rights, https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results

[3] Concernant IPCAN, voir https://ipcan.org/fr/

Table des matières

Introduction 03

Éléments de cadrage : les relations police-population 06

I. CONTRÔLES D'IDENTITÉ ET PROFILAGE DISCRIMINATOIRES 08

1) Introduction 08

2) État des lieux 11

3) Comment se manifestent les contrôles d'identité et le profilage discriminatoires ? 14

4) Les principaux défis en matière de lutte contre les discriminations dans l'exercice des activités des forces de sécurité 17

5) Études de pratiques mises en œuvre 19

6) Les propositions de solutions qui ressortent du séminaire 26

II. LA GESTION DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES 28

1) Introduction 28

2) Des situations traitées par les membres du réseau IPCAN 29

3) Les principaux défis en matière de gestion démocratique des foules 30

4) Études de cas/pratiques mis(es) en œuvre 32

5) Les propositions de solutions qui ressortent du séminaire 37

III. ACCUEIL DES VICTIMES ET DES GROUPES VULNÉRABLES 39

1) Introduction 41

2) État des lieux 41

3) Exemples de réclamations traitées par les membres d'IPCAN 41

4) Principaux défis en matière de soutien aux victimes 43

5) Études de cas/pratiques mis(es) en œuvre 44

6) Les propositions de solutions qui ressortent du séminaire 46

Eléments de cadrage

Les relations police-population

Sébastian Roché
Centre national de recherche scientifique,
Professeur de recherche (CNRS)

En termes de « bilan » des activités de recherche sur les relations entre la police et la population, plusieurs progrès ont été réalisés, tant théoriques qu'empiriques.

S'agissant des progrès théoriques, la reformulation de la question de la relation police-population a été déterminante. Elle a en effet débouché sur la question de la légitimité de la police : (...) « pourquoi les gens obéissent-ils à la police ? ».

« *La légitimité de la police, c'est la reconnaissance du droit moral qu'on lui donne à nous faire faire quelque chose, à nous donner des ordres de faire quelque chose* ».

Dès lors, c'est cette question essentielle qui a été explorée empiriquement, et la recherche a tenté de tester quels étaient les déterminants du consentement à l'obéissance, ainsi que ceux du consentement à la coopération avec la police.

Ces enquêtes ont mis l'accent non pas uniquement sur la question de la conformité à la légalité mais également sur celle de la légitimité, en identifiant les quatre piliers de cette dernière : l'intégrité de la police, l'égalité de traitement des citoyens devant la police, la minimisation de la quantité de violence utilisée au cours des actions de police ainsi que la qualité du service de police.

Par ailleurs, des progrès empiriques ont été réalisés à plusieurs niveaux :

S'agissant de la mesure de la confiance, Sébastian Roché établit une distinction entre le soutien diffus et le soutien spécifique :

- Le « *soutien diffus* » correspond à un accord sur ce que sont les missions de la police, ce qui est mesuré par « les opinions générales concernant les polices » ou des niveaux de « confiance dans la police ». Les niveaux de soutien diffus se sont avérés assez élevés au sein de l'UE ;
- Le « *soutien spécifique* » est une évaluation contextualisée en lien avec des tâches précises (ex : l'efficacité dans la lutte contre certaines formes de criminalité) ou des expériences avec des agents. Les niveaux de confiance sont alors nettement plus réduits au sein de l'UE, et notamment en France (environ vingt points de pourcentage de moins).

Il s'agit donc de pouvoir mesurer le soutien spécifique à la police pour parvenir à développer un outil de mesure de confiance qui soit efficace, qui soit directement lié à ce que la police apporte aux citoyens, et qui puisse être utilisé pour fournir des orientations aux politiques de sécurité.

En outre, la recherche s'est orientée vers la comparaison entre différents pays européens. Il y a un réel développement de la recherche. Les résultats ont fait apparaître une plus grande légitimité de certaines polices nationales en comparaison avec d'autres. Une leçon simple et de la plus haute importance est que l'« *on ne fait pas la police partout de la même manière* ». Les pays en tête sont ceux d'Europe du Nord, qu'il s'agisse de la question de légitimité du système policier, du système de formation des policiers...

La France est, quant à elle, positionnée dans le dernier tiers.

S'agissant de la mesure de la satisfaction et de la légitimité

C'est encore le cas aujourd'hui, que « *les États mesurent peu la satisfaction des citoyens. Comment construire un système de police légitime si l'on ne se donne pas comme objectif de renforcer la satisfaction ?* ».

Sur la capacité de la police à se justifier vis-à-vis des citoyens (et expliquer notamment ses actions durant les interactions), des écarts très forts existent une fois encore entre les pays du Nord d'une part et, à titre d'exemple, la France ou le Portugal d'autre part. L'un des principaux moyens d'améliorer la légitimité de la police consiste à former les agents pour qu'ils expliquent pourquoi ils agissent comme ils le font et répondent aux questions du public.

S'agissant de la mesure du caractère discriminatoire ou non des contrôles de police

Les avancées dans la recherche sont fondées sur des outils systématiques d'observation. L'une des principales innovations a été l'importation des systèmes d'observation de la police aux États-Unis, notamment dans le *New Jersey*. Pour une infraction identique, il a été relevé que deux fois plus de personnes étaient contrôlées parmi les populations noires. Cette méthode américaine a été transposée à Paris pour les piétons (voir Fabien Jobard et René Levy), parmi d'autres villes, et les mêmes écarts entre blancs et non blancs ont été constatés dans le cas des contrôles à la Gare du Nord.

Une seconde avancée dans la mesure du caractère discriminatoire des contrôles de police a été l'élaboration d'enquêtes dans les populations générales, et notamment la mesure des contrôles de populations adultes minoritaires en France. Une étude a démontré notamment que les populations minoritaires étaient largement plus contrôlées en France[4]. En regardant la fréquence des contrôles par la police on observe à titre d'exemple qu'en Allemagne, les personnes qui sont contrôlées plus de cinq fois dans l'année ne sont pas issues de groupes ethniques particuliers alors qu'en France, sur le même type de population et sur des villes de taille comparable on voit un écart très net entre populations minoritaires et majoritaires dans la fréquence des contrôles[5]. Pour Sébastian Roché il est donc possible de « *faire la police* » sans avoir des écarts de contrôles entre des groupes ethniques qui soient aussi élevés que ceux que l'on connait en France.

Enfin, des travaux sur la mesure de l'efficacité des contrôles d'identité ont été établis. Une étude à New York montre l'absence de corrélation claire entre les volumes de contrôle et les volumes de délinquance. Des résultats comparables découlent d'une étude réalisée à Londres. Il est donc conseillé de ne pas réaliser d'équation a priori entre la dissuasion de la criminalité et l'accroissement des contrôles d'identité.

Sébastian Roché propose des pistes sur ce qu'il reste à approfondir afin d'alimenter la réflexion sur le sujet d'une plus grande conformité aux droits fondamentaux dans les pratiques et doctrines policières. Ce qui pourrait ainsi appuyer la construction d'une police plus encline à gagner en légitimité est en premier lieu une moindre utilisation de la force (et pas uniquement la force létale, en particulier dans le contexte européen). Ce point fait l'objet de peu de recherches et de travaux comparatifs (notamment s'agissant de la sécurité quotidienne et des patrouilles de police). Par ailleurs, l'efficacité des stratégies visant à améliorer la confiance dans la police est inconnue : il serait pertinent de déterminer quelles stratégies sont efficaces pour construire de la confiance. Enfin, un approfondissement de la comparaison des mécanismes de contrôles serait également utile pour évaluer leur efficacité et identifier les bonnes pratiques : des réseaux comme IPCAN se forment, mais leur impact sur les « *bonnes politiques en matière de sécurité* » est encore inconnu. Une perspective européenne sur l'ensemble des différents mécanismes (internes et externes, indépendants ou non) ferait progresser toutes les questions envisagées précédemment.

[4] https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actus/actualites/relations-policepopulation-le-defenseur-des-droits-publie-une-enquete-sur-les

[5] Voir l'étude « Origines contrôlées : Police et minorités en France et en Allemagne », Jérémie Gauthier, in Sociétés contemporaines 2015/1 (N° 97), pages 101 à 127.

I. Contrôles d'identité et profilage discriminatoires

1) Introduction

L'objectif des interventions en sessions plénières et de la table ronde du séminaire sur la thématique des contrôles d'identité et profilage discriminatoires était de présenter expériences, expérimentations et outils prometteurs permettant la prévention de telles pratiques par les forces de sécurité dans l'exercice de leurs prérogatives.

QU'EST-CE QUE LE PROFILAGE DANS UN CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT ?

Comme l'explique la FRA dans son guide publié en 2018[6], « *le profilage dans le contexte de l'application de la loi est couramment et légitimement utilisé par les agents de la force publique et les gardes-frontières pour prévenir et poursuivre les infractions pénales, ainsi que pour prévenir et détecter l'immigration clandestine* ».

« *Le profilage désigne « toute forme de traitement automatisé des données à caractère personnel consistant en l'utilisation de données à caractère personnel pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne physique, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne physique* »[7].

Les résultats de ce traitement des données sont utilisés pour orienter les actions d'application de la loi : identifier les individus sur la base de renseignements spécifiques, en tant que méthode prédictive pour identifier les personnes « inconnues » susceptibles d'intéresser les autorités répressives.

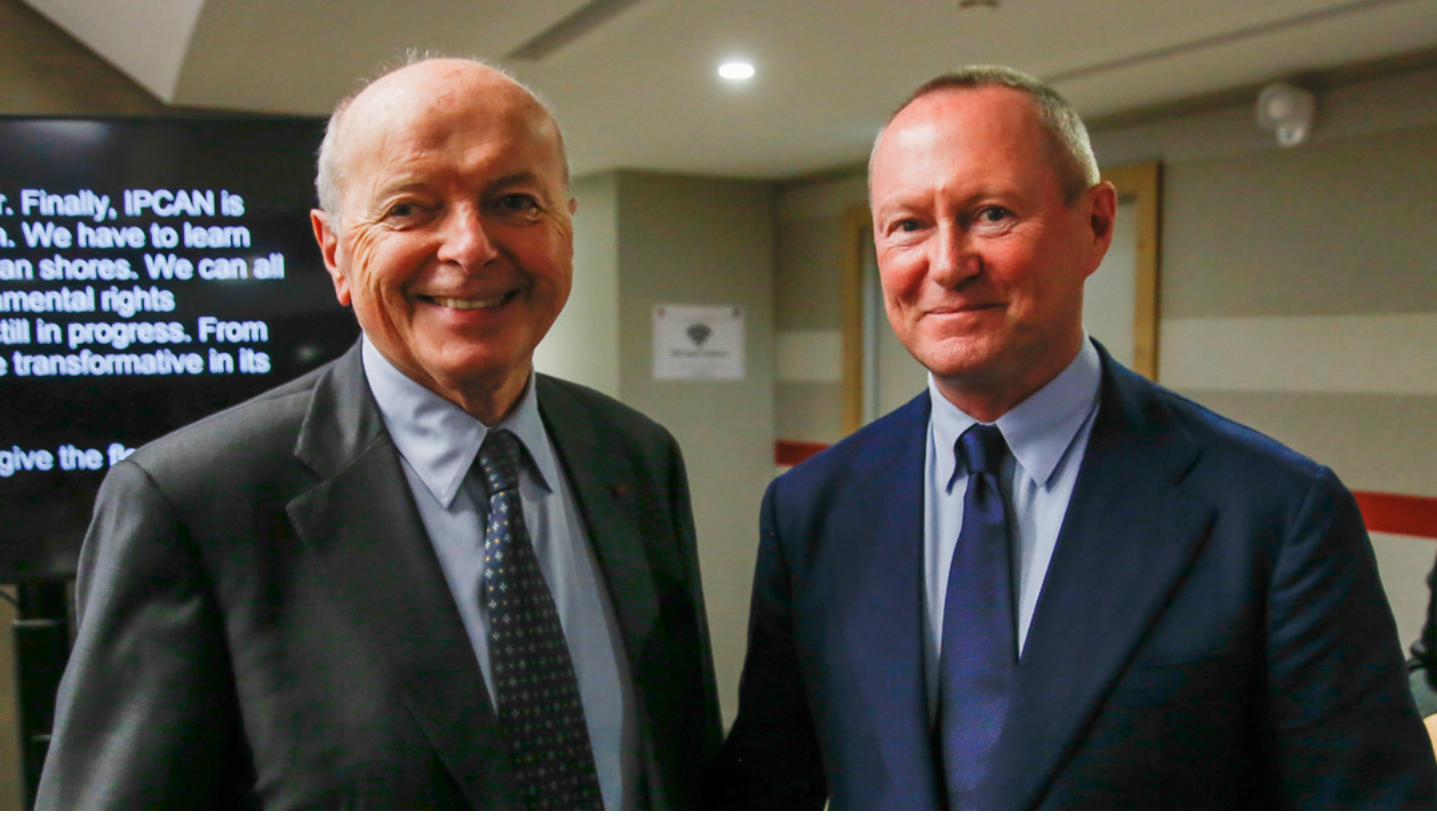
QU'EST-CE QUE LE PROFILAGE ETHNIQUE ?

Le profilage racial ou ethnique dans les activités de police a été défini par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) comme « *l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation* »[8] *(contrôles d'identité, interpellations et fouilles, raids, contrôles aux frontières, surveillance, inspection des véhicules et des bagages, etc.* ».

[6] Guide pour la prévention du profilage illicite aujourd'hui et demain : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_fr.pdf

[7] Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 (directive « police »), article 3, paragraphe 4.

[8] ECRI, Recommandation de politique générale n°11 : https://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-11-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5ae0



Le profilage ethnique peut inclure des préjugés (ou partis pris) conscients ou inconscients qui peuvent conduire à la discrimination de certains individus.

« *Le profilage racial ou ethnique se produit lorsque les forces de l'ordre « ciblent » des personnes lors de leurs interventions (contrôles d'identité, mais également fouilles, surveillance, collectes de données…) sur la base de stéréotypes plutôt que sur des données objectives ou preuves* ». (***Rebekah Delsol**, Open Society Foundation*).

Le profilage ethnique est illégal et viole le principe de non-discrimination garanti par le droit international et européen, ainsi que par le droit national.

Le Code européen d'éthique de la police le rappelle également : la police doit mener ses missions d'une manière équitable, en respectant, en particulier, les principes d'impartialité et de non-discrimination. L'exercice des prérogatives de la police doit dès lors reposer sur des critères objectifs, tels que le comportement d'un individu.

LA QUESTION DE L'UTILISATION DU PROFILAGE PRÉDICTIF ET ALGORITHMIQUE

Avec l'évolution rapide des technologies, les forces de sécurité peuvent s'appuyer sur des données – y compris personnelles - stockées dans des bases de données et dans des systèmes informatiques. Le profilage algorithmique utilise alors différentes techniques afin d'établir des profils sur la base de corrélations entre les données. Il est utilisé non pas pour « prédire » des crimes, mais pour en prévoir la probabilité. Il permet aux agents de police de cibler des individus ou des groupes spécifiques qui posent un certain risque sur la base de l'analyse de ces données. Les résultats peuvent être utilisés pour guider les actions des forces de police, telles que les contrôles, les fouilles, les arrestations, etc.

Les services de police et les autorités chargées de la gestion des frontières doivent également veiller à ce que la collecte et le traitement des données à caractère personnel aient une base juridique, poursuivent un objectif valide légitime et soient nécessaires et proportionnés. En effet, pour que le profilage ne soit pas discriminatoire et, par conséquent, illicite, il est nécessaire qu'il repose sur des motifs raisonnables de suspicion autres que des motifs prohibés seuls.

Police prédictive et profilage algorithmique

Elise Lassus, FRA[9]

La police prédictive se définit comme la collection et l'analyse de données portant notamment sur des crimes commis antérieurement à des fins de prévision statistique et d'identification des lieux et périodes où des crimes sont le plus susceptible d'être commis. Le profilage algorithmique, auquel les forces de l'ordre recourent de plus en plus, est donc utilisé non pas pour « prédire » des crimes, mais pour en prévoir la probabilité.

Les probabilités ainsi identifiées permettent ensuite d'aider à la gestion des ressources humaines des forces de l'ordre, en envoyant davantage de policiers dans les zones présentant un risque plus élevé de commission d'infractions.

Plusieurs phases sont prévues dans l'utilisation de la police prédictive :

- La préparation de l'algorithme : la définition de l'objectif de l'algorithme et son élaboration ;
- La collecte et la préparation des données qui peuvent provenir de différentes sources (services de la police, autres autorités, informations en libre accès). La préparation des données intervient ensuite pour que l'algorithme soit en mesure de déceler des tendances ;
- L'analyse des données par l'ordinateur afin d'identifier des tendances et corrélations ;
- L'utilisation des résultats par les policiers dans le cadre de la prise de décisions : les officiers peuvent alors décider du déploiement de leurs équipes ou d'interventions spécifiques – décisions qui auront des conséquences sur des individus, et leurs droits fondamentaux.

Ces techniques présentent des enjeux en matière de protection des droits fondamentaux. Ces enjeux sont notamment liés à la qualité des données utilisées pour « nourrir » l'algorithme : celles-ci peuvent être incorrectes à la suite d'erreurs humaines, mais elles peuvent également être incomplètes, obsolètes, ou empreintes de préjugés. Des informations provenant en majeure partie de bases de données appartenant aux services de police seront, par définition, particulièrement fragmentées. L'algorithme n'est donc jamais totalement neutre : d'une part, les analyses ne peuvent être produites que sur la base des données qui lui sont transférées, et d'autre part, il pourra reproduire les erreurs et préjugés de ses concepteurs en les masquant d'objectivité. Par ailleurs, on constate qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de méthodologie pour évaluer de manière complète et fiable les algorithmes utilisés.

Enfin, il est important de noter qu'une nouvelle génération de police prédictive se développe et commence à être utilisée : celle-ci consiste à identifier non pas un lieu où un crime pourra être commis, mais un ou plusieurs individus ayant plus de probabilité de commettre un crime un jour. Ici, les individus sont sélectionnés en fonction de leurs interactions avec d'autres personnes, non pas en raison de leurs propres actions. Ce sont les informations liées à leur groupe d'appartenance qui sont alors déterminantes, non pas leurs choix personnels. Cette nouvelle méthode de prédiction, encore peu utilisée en Europe, présente des risques supplémentaires à ceux déjà identifiés, en gommant la complexité et les particularités de chaque individu.

[9] Référence : Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique et discriminatoire voir plus haut.

2) État des lieux

À l'échelle européenne, les études de la FRA (EU-MIDIS) montrent que 41% des personnes noires contrôlées le sont en raison de la couleur de leur peau. Seules 7% des personnes qui s'estiment victimes de contrôles discriminatoires exercent des recours[10].

Il existe peu d'études nationales au sein des pays membres de l'UE faisant état de situations de profilage, qu'elles soient le résultats d'enquêtes d'observation ou reposant sur le ressenti des groupes minoritaires.

Lors du séminaire, **Patrick Charlier**, membre du Conseil d'administration d'Equinet (European Network of Equality Bodies) et directeur d'Unia[11] a rapidement évoqué les études menées par quelques membres du réseau sur le sujet[12] :

- En Belgique, à la demande d'Unia, l'INCC (Institut national de criminalistique et de criminologie) a enquêté durant deux ans sur les procédures et leur traitement lors des contrôles d'identité et des interventions dans la zone de police Bruxelles-Nord. Avec ce projet, Unia veut contribuer à la recherche et au débat sur le risque de profilage ethnique et discriminatoire lors des interventions policières. Le rapport avec les résultats de cette recherche sera présenté au printemps 2020.
- En 2010, la Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'Homme (EHRC) a publié un rapport intitulé « Interpeler et réfléchir : une revue critique de l'usage des pouvoirs d'interpellation et fouille en Angleterre et au Pays de Galles »[13], qui montre que les Noirs ont au moins six fois plus de chances d'être arrêtés et fouillés que les Blancs, et les Asiatiques environ deux fois plus.
- En France, les résultats de l'enquête accès aux droits du Défenseur des droits, publiée au printemps 2016, et réalisée sur un échantillon de plus de 5 000 personnes montre que, par rapport à l'ensemble de la population et toutes choses égales par ailleurs, les jeunes hommes en France, perçus comme arabes/maghrébins ou noirs, ont une probabilité vingt fois plus élevée d'être contrôlés que les autres[14].

L'ECRI le souligne dans plusieurs rapports : « *Il n'existe que très peu de recherches et de suivi au sein des États 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 (…) 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.* »[15]. Aussi, dans plusieurs de ses recommandations de politique générale, l'ECRI le soulignait et formulait des recommandations à cet égard[16].

[10] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-being-black-in-the-eu-summary_fr.pdf

[11] Unia est une institution publique indépendante qui lutte contre la discrimination et défend l'égalité des chances en Belgique.

[12] Voir le document d'Equinet http://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/07/equinet_compendium-ethnic-profiling_A4_DEF_web.pdf

[13] Stop and Think: A critical review of the use of stop and search powers in England and Wales, equality and Human Rights Commission, Report, 2010, available at: https://www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/stop-and-think-critical-review-use-stop-and-search-powers-england-and-wales.

[14] https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2017/01/enquete-sur-lacces-aux-droits-volume-1-relations-police-population-le

[15] Rapport annuel de l'ECRI de 2014.

[16] Lien utiles : Recommandation de politique générale no 11 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police : https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11 ; Recommandation de politique générale no 8 de l'ECRI : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.8 ; Recommandation de politique générale no 7 de l'ECRI : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7.

En Europe, « *la collecte de données est une question sensible, ce qui est compréhensible, pour de nombreuses populations. Mais ces données peuvent être collectées tout en respectant les droits individuels et les réglementations en matière de protection des données. La grande majorité des pays ne recueillent pas de données sur les contrôles de police, ni sur l'origine ethnique des personnes arrêtées. Il est donc impossible de se faire une idée des personnes qui sont contrôlées, de l'efficacité de ces contrôles ou de mesurer l'impact de toute réforme introduite pour améliorer l'utilisation des contrôles. Très souvent, les plaintes sont notre principale source pour identifier le problème* ». (***Rebekah Delsol,*** *Open Society Foundation*).

UNE EFFICACITÉ CONTESTÉE ET DES CONSÉQUENCES NÉFASTES SUR LES RELATIONS POLICE-POPULATION

Au cours du séminaire, plusieurs intervenants ont évoqué l'inefficacité des contrôles d'identité et du profilage discriminatoire que ce soit en termes de prévention ou de recherche des infractions. Les recherches de la FRA montrent que le « taux de réussite » est très peu élevé. Au-delà, les effets de ces pratiques discriminatoires nuisent aux relations entre la police et la population. Elles contribuent au délitement du lien de confiance et remettent en cause la légitimité des forces de sécurité.

« *Le profilage illégal a un impact négatif sur les personnes qui sont régulièrement ciblées. Cela peut avoir comme effet de stigmatiser des groupes entiers et les amener à ne pas se présenter à la police lorsqu'ils deviennent victimes d'actes criminels. Cela crée un environnement hostile. L'hostilité peut conduire à l'agression et l'incitation à la violence. C'est un cercle vicieux qu'il faut briser* » (***Michael O'Flaherty,*** *FRA*)[17].

Pour Rebekah Delsol, les contrôles discriminatoires sont inefficaces et contre-productifs. « *Ils déforment la notion de criminalité. Les forces de police sont sous pression et ont tendance à se concentrer sur les stéréotypes plutôt que sur les preuves. Cela mine la confiance de la population envers la police. Et ce manque de confiance conduit à un manque de coopération de la part de la communauté qui entrave le travail de la police. Ils ont une influence négative sur les communautés et un impact sur les personnes arrêtées et leurs communautés. La recherche sur ce phénomène dure depuis des années et le problème a été reconnu. Pourtant, il reste peu d'action et de volonté politique pour y remédier* » (***Rebekah Delsol,*** *Open Society Foundation*).

Enfin, ces pratiques nuisent aux forces de sécurité elles-mêmes : « *Les pratiques discriminatoires ont des effets négatifs sur les conditions d'exercice du métier de policier et sur les jeunes : ces styles d'actions produisent des effets délétères. Elles jouent de manière négative sur la souffrance au travail et sur les conditions d'exercice de leur métier de policiers dans les quartiers populaires mais elles alimentent aussi chez les jeunes de ces quartiers le sentiment d'être traités comme des citoyens de seconde zone, avec des conséquences psychologiques parfois lourdes (perte de confiance en soi…)* ». (***Hélène Balazard*** *et* ***Naïm Naili,*** *membres du Collectif PoliCité, France*).

LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ DISCRIMINATOIRES ET LE PROFILAGE RACIAL DANS LA JURISPRUDENCE RÉCENTE

Devant la Cour de cassation française
(arrêts du 9 novembre 2016)

Jacques Toubon, Défenseur des droits (France) a fait référence aux 13 arrêts du 9 novembre 2016 de la Cour de cassation, aux termes desquels elle affirme qu'un contrôle d'identité fondé sur des caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable, est discriminatoire. Il s'agit donc d'une faute lourde et les personnes s'estimant victimes de contrôles d'identité discriminatoires peuvent mettre en cause la responsabilité de l'État.

Il s'agissait en l'espèce de treize personnes qui estimaient avoir fait l'objet d'un contrôle d'identité fondé uniquement sur leur

[17] Voir également le Guide pour la prévention du profilage illicite aujourd'hui et demain, FRA 2019 (P. 45-57) : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-preventing-unlawful-profiling-guide_fr.pdf

apparence physique : une origine africaine ou nord-africaine réelle ou supposée (couleur de peau, traits, tenue vestimentaire). Les requérants ont assigné l'État en réparation de leur préjudice moral.

La Cour de cassation s'est donc prononcée pour la première fois sur ces questions.

La Cour, en plus d'affirmer qu'un contrôle d'identité discriminatoire engage la responsabilité de l'État, précise par ailleurs la façon dont la discrimination doit être prouvée : la personne qui a fait l'objet d'un contrôle d'identité et qui saisit le tribunal doit d'abord apporter au juge des éléments qui laissent présumer l'existence d'une discrimination. C'est ensuite à l'administration de démontrer, soit l'absence de discrimination, soit une différence de traitement justifiée par des éléments objectifs à la suite de quoi le juge exerce son contrôle.

Devant la Cour suprême du Canada
(Arrêt R. c. Le, 2019 CSC 34)[18]

Marc-André Dowd, Commissaire à la déontologie (Québec, Canada) cite le cas récent de M. Le, jeune homme asiatique. Ce dernier se trouve avec quatre amis noirs, dans l'immeuble d'un quartier défavorisé de Toronto. Les policiers sont à la recherche d'un suspect, ils aperçoivent le groupe d'amis, franchissent la clôture de leur bâtiment, et les contrôlent. Ils demandent à M. Le ce qu'il a dans son sac, lequel se sauve avant d'être rattrapé. Les policiers trouvent alors de la drogue et de l'argent dans son sac.

M. Le est poursuivi puis acquitté. La Cour a en effet jugé que les policiers avaient obtenu la preuve de l'infraction à la suite d'un profilage illégal. Selon elle, ce sont des motifs sociaux et raciaux qui les ont poussé à entrer dans cette propriété privée par la cour arrière, ce qu'ils n'auraient pas fait en présence d'un quartier moins « racialisé ». Les juges majoritaires ont affirmé que si un tel comportement était approuvé, les gens perdraient confiance dans le système de justice.

En l'espèce, la preuve de l'infraction commise par M. Le ne pouvait donc être obtenue par les policiers en raison de la gravité des actes illégaux commis par ces policiers.

La Cour Suprême s'exprime également sur les impacts du profilage racial : plus qu'un simple désagrément, elle a des effets néfastes sur la santé physique et mentale des personnes et une incidence sur les études des personnes concernées et leurs chances d'obtenir un emploi. Le profilage contribue à l'exclusion sociale continue des minorités raciales et perpétue la criminalisation.

Quelques arrêts de la CEDH

Dans une affaire de contrôle d'identité discriminatoire (Timichev c. Russie, 13 décembre 2005), la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle que la discrimination fondée sur l'origine ethnique réelle ou perçue constitue une forme de discrimination raciale. « *[Elle] est une forme de discrimination particulièrement odieuse et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, elle exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. C'est pourquoi celles-ci doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse* ».

Dans une affaire plus récente relative à un raid mené par des forces de sécurité à l'encontre d'une communauté Rom vivant dans un village en Roumanie (*Lingurar c. Roumanie, 16 avril 2019*), la Cour a estimé qu'au-delà du recours disproportionné à la force, les personnes avaient été ciblées parce que les autorités considéraient les membres de la communauté Rom en général comme des délinquants. Ces éléments démontrant que les autorités avaient établi de manière automatique un lien entre origine ethnique et délinquance, la Cour a considéré que c'était du profilage ethnique et un comportement discriminatoire, contraires aux articles 3 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

[18] https://www.scc-csc.ca/case-dossier/cb/2019/37971-fra.aspx

3) Comment se manifestent les contrôles d'identité et le profilage discriminatoires ?

EXEMPLES DE CAS TRAITÉS PAR LES MEMBRES D'IPCAN

Grèce, Ombud : Contrôles abusifs et remarques racistes à l'égard d'un musicien de rue d'origine africaine :

Un musicien de rue originaire d'Afrique de l'Ouest a dénoncé un contrôle abusif et à caractère raciste de la part des policiers patrouillant sur une place centrale d'Athènes. Saisi de cette situation, l'Ombudsman grec a considéré que le rapport d'enquête interne de la police concluant que la plainte était manifestement infondée, était lui-même partial. Dans sa décision, il a relevé l'absence de recherche de témoins de l'incident à l'extérieur de la police et d'enregistrements vidéos, l'absence d'enquête approfondie sur une éventuelle intention raciste et l'absence d'une évaluation concernant le constat du médecin relevant des blessures légères. L'Ombudsman a demandé à ce que la police remédie aux insuffisances de l'enquête et souligné la nécessité d'examiner de la même manière les dépositions des réclamants et celles des officiers, conformément aux standards européens. À la suite de l'avis, la police a ordonné que l'enquête interne soit revue.

France, Défenseur des droits : Consignes discriminatoires d'un commissariat de police :

Un commissariat de police a donné des instructions de procéder, dans un secteur, à des contrôles d'identité de « *bandes de noirs et nord-africains* » et à « *l'éviction systématique de Roms et de sans domiciles fixes* », et ce, en l'absence de tout comportement préjudiciable. Dans une décision rendue en 2019, le Défenseur des droits a considéré que de telles mesures étaient illégales, et qu'une telle pratique repose sur un profilage racial et social reposant sur des critères de discrimination prohibés tels que la seule apparence physique, l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, l'origine et la particulière vulnérabilité économique. Il a formulé une série de recommandations dont celle à la ministre de la Justice, de tirer toutes les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 24 janvier 2017 et d'intégrer dans la rédaction de l'article 78-2 du Code de procédure pénale que « *les contrôles ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énoncés à l'article 225-1 du Code pénal* ». Il a également recommandé la sensibilisation des policiers à la lutte contre la discrimination et aux stéréotypes. Le Défenseur des droits a enfin demandé l'inspection de l'ensemble des commissariats du ressort de la préfecture pour évaluer l'étendue des pratiques d'évictions discriminatoires.

Angleterre et Pays de Galle, Independent Office for Police Conduct : Utilisation de données et profilage illégal :

Les technologies modernes sont de plus en plus utilisées par la police pour rechercher les délinquants, les identifier, justifier les interpellations et les fouilles et cibler les lieux des ressources policières.

Un exemple est l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale (TRF) pour identifier les membres du public qui sont sur les listes de surveillance de la police. Des inquiétudes ont été soulevées à ce sujet au Royaume-Uni après la découverte de l'utilisation de la TRF dans des centres de transport clés tels que la gare de Kings Cross et la transmission des données à la police.

Le Royaume-Uni possède l'une des plus fortes densités de caméras de surveillance au monde en dehors de la Chine. Au Royaume-Uni, le visage n'est pas traité comme une donnée biométrique, contrairement à l'ADN et aux empreintes digitales. Le gouvernement britannique a, jusqu'à présent, échoué à introduire de législation à ce sujet, bien que ses trois régulateurs de données (le commissaire à la biométrie, le commissaire aux caméras de surveillance et le commissaire à l'information) aient déclaré que la stratégie du gouvernement britannique n'est pas adaptée à son objectif et doit être mise à jour. Le comité de la technologie de la Chambre des communes a demandé un moratoire sur l'utilisation de la TRF jusqu'à ce qu'elle soit correctement réglementée, en raison des inquiétudes s'agissant du fait que cette technologie présente des taux de fiabilité plus faibles pour les personnes à la peau plus foncée, les femmes et les enfants. Dans un récent procès intenté contre la police du sud du Pays de Galles, la Haute Cour a toutefois statué que, bien que l'utilisation de la TRF pour rechercher des personnes dans une foule constitue une ingérence dans le droit à la vie privée, elle reste légale dans le cadre des fins légitimes de politiques en matière de sécurité.

EXEMPLES DE SITUATIONS RAPPORTÉES PAR LES AUTRES INTERVENANTS DU SÉMINAIRE

Finlande : un cas de profilage ethnique et de discrimination a fait l'objet d'une condamnation du tribunal finlandais de la non-discrimination et de l'égalité[19] :

Deux femmes d'origine tanzanienne marchent dans le centre-ville tôt dans la matinée lorsqu'elles sont arrêtées et fouillées par des policiers. Elles dénoncent une discrimination. La police explique qu'elle avait la mission de contrôler des prostituées étrangères en situation irrégulière et potentielles victimes de trafic. Les officiers admettent les avoir contrôlées à raison de la couleur de leur peau. Dans sa décision de 2018, le tribunal de la non-discrimination et de l'égalité a considéré que l'objectif de lutte contre la prostitution et le trafic d'êtres humains est légitime pour justifier la discrimination directe. Cependant, les moyens utilisés en l'espèce étaient disproportionnés. Par ailleurs, le tribunal relève que l'homme blanc accompagnant les plaignantes n'avait pas été contrôlé par la police, bien que la législation prohibe l'achat et l'offre de services sexuels dans les espaces publics. Dans sa décision, le tribunal interdit à la police de telles pratiques discriminatoires de contrôles et de fouilles et prononce une amende conditionnelle de 10 000 €.

Momodou Malcolm Jallow, membre suédois de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et désormais élu Rapporteur général de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le racisme et l'intolérance, a présenté son expérience personnelle de multiples situations de contrôles discriminatoires, de son arrivée en Suède à l'âge de 15 ans jusqu'à des déplacements qu'il a réalisés en tant que parlementaire suédois dans des délégations suédoises. Ce garçon de 15 ans qu'il était a été appréhendé par « *ces policiers, armés, en uniforme. Il était nerveux, terrifié. (…) Il s'est mis à pleurer, car c'était la chose la plus humiliante qui lui soit arrivée (…). Cette première rencontre avec la police suédoise a façonné la perception de ce qu'était une relation avec la police : humiliation, déshumanisation, discrimination* ».

Omer Mas Capitolin, Fondateur de la Maison communautaire pour un développement solidaire (France) a présenté les différents types de contrôles qu'il a pu identifier notamment dans les quartiers dans lesquels il intervient à Belleville.

- **Les contrôles d'identité au faciès** : « *on sent que l'on est contrôlé non pas parce qu'on commet un délit ou on a un comportement inadéquat, mais parce que l'on a une apparence présupposée qui nous renvoie à une communauté présupposée* » ;
- **Les contrôles d'éviction** : ce sont des contrôles de jeunes « racisés » effectués quotidiennement dans l'espace public auxquels la police demande de « dégager » sans vérification des papiers d'identité ;

[19] European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Flash report, 20 Feb. 2019.



- **Les contrôles/amendes** : ce sont des contrôles répétés, accompagnés d'amendes (pour tapage nocturne à 14h, pour versements de liquides insalubres sur l'espace public), ciblant des jeunes, dans un même endroit. Ces amendes souvent majorées conduisent à des sommes exorbitantes (6 000 à 14 000 euros) : « *Ce phénomène est d'autant plus difficile que cela touche au porte-monnaie de certaines familles. Ce sont des gamins qui partent déjà avec un handicap. Ils doivent une somme considérable. (...) Cette dynamique n'est pas nouvelle, mais je dirais que l'on est passé de la version artisanale à la version industrielle(...)* ».

Ces méthodes peuvent pousser certains jeunes à une forme de criminalisation (vente de drogue pour pouvoir payer les amendes de plusieurs milliers d'euros, sans autres alternatives pour réunir ces sommes).

« *C'est une vraie question dans notre démocratie. Cela nous renvoie au fait que nous ne sommes pas considérés comme des citoyens à part entière. Pourtant, aucun d'entre nous n'a choisi sa couleur de peau, son lieu d'origine, ses orientations sexuelles. On vit avec cela tous les jours.* » (***Omer Mas Capitolin**, MCDS, France*).

4) Les principaux défis en matière de lutte contre les discriminations dans l'exercice des activités des forces de sécurité

Lors du séminaire, les intervenants et participants ont identifié de nombreux obstacles à la lutte contre les discriminations dans l'exercice des activités des forces de sécurité, et ce dans plusieurs domaines.

Le manque de données sur les contrôles d'identité mais aussi sur les comportements discriminatoires, tels que le profilage racial :

Pour **Momodou Malcolm Jallow** (parlementaire, membre de l'APCE) : "*Nous n'avons pas de données. Nous ne recueillons pas ces données agrégées. Pourtant, il est important pour nous d'avoir une collecte de données systématique* ».

« *(...) Très peu de services de police en Europe collectent des données sur les contrôles d'identité ou sur l'impact des initiatives visant à réformer les contrôles d'identité. Et souvent, lorsque des données sont collectées, elles ne sont pas utilisées efficacement pour gérer le recours aux contrôles afin de s'assurer qu'elles sont utilisées de manière équitable et efficace. Les données sont essentielles. Trop souvent, les plaintes déposées sont notre seul moyen d'identifier le problème. Pourtant, beaucoup de personnes ne se plaignent pas des contrôles médiocres ou discriminatoires : souvent, les victimes doivent se plaindre directement à la police qui vient de les arrêter ou aux organismes de contrôle qui manquent d'expertise en matière de profilage ethnique* » (***Rebekah Delsol**, Open Society Foundation*).

L'absence de traçabilité des contrôles d'identité et de justification auprès des personnes contrôlées :

« *(...) aujourd'hui, nous disposons de traces écrites pour les amendes pour stationnement ou autres... Mais si les forces de sécurité emmènent quelqu'un au commissariat pendant plusieurs heures, il peut repartir sans aucune trace écrite, avec les implications que ça a sur son travail en cas d'absence ou de retard injustifié, etc.* » (***Omer Mas Capitolin**, MCDS, France*).

La perception par la police d'une criminalité racialisée :

« *Il est important d'en finir avec cette perception. La formation est importante, mais il faut davantage de diversité dans les corps de police. Il faut aussi assurer une réelle responsabilité (accountability). Ce n'est pas juste un policier qui fait du profilage. C'est l'institution. C'est l'environnement qui a permis cet abus de pouvoir. Et il faut des mesures concrètes pour répondre à ça* » (***Sarah Chander**, ENAR*).

Les difficultés liées à l'aménagement de la charge de la preuve :

Pour **Patrick Charlier** d'Unia et membre d'Equinet, plusieurs études montrent depuis une vingtaine d'années que le profilage ethnique existe et qu'il est important. Cependant, selon lui, « *la difficulté réside dans la preuve de ce type de profilage dans les situations individuelles. Comment pouvoir utiliser ces statistiques-là pour rapporter des éléments de présomption suffisants qu'il y a profilage ethnique dans une situation individuelle ? En droit européen, cette difficulté reste posée.*

Les législations anti-discriminations prévoient un mécanisme qui est celui de l'aménagement de la charge de la preuve : si l'on dispose de quelques éléments pouvant laisser penser à une discrimination potentielle, on fait glisser la charge de la preuve sur la partie qui est poursuivie. Il s'agit d'un mécanisme exceptionnel : de façon générale, il est déjà difficile de le faire accepter (dans des secteurs tels que ceux de l'emploi ou du logement par exemple). En matière de profilage ethnique, la difficulté est justement de faire accepter cette réalité-là ».

L'absence de reconnaissance par les pouvoirs publics de l'existence de comportements discriminatoires au sein de la police voire d'un problème systémique :

Certains représentants des forces de sécurité nient l'existence de ce profilage et soutiennent que la police agit de manière objective et neutre. La discrimination structurelle ou systémique n'est pas reconnue. Beaucoup de représentants des forces de sécurité contestent la légitimité des études et des recherches relatives au profilage ethnique.

L'insuffisance des formations adaptées aux enjeux et ayant des effets sur les pratiques professionnelles :

« *En Irlande, la plupart des policiers blancs, issus de petites communautés rurales, ont reçu une formation sur la loi, le code d'éthique… mais ils sont ensuite envoyés dans des sociétés urbaines de plus en plus complexes pour traiter de questions ethniques, de genre… des questions qu'ils n'ont jamais connues dans leur vie. Ils sont ensuite jugés sur les taux de contrôles et d'arrestation, mais pas sur les bonnes pratiques. La formation aux droits de l'Homme est limitée. Ils donnent des outils, y compris des pistolets, Taser, des menottes…, mais pas les outils pour lutter contre la discrimination, faire respecter les droits de l'Homme, comment faire pour récompenser les bonnes pratiques* » (***Mary Ellen Ring***, *Garda Síochána Ombudsman Commission*).

Le manque de soutien à l'égard des agents de police qui souhaitent instaurer de bonnes pratiques qui travaillent parfois dans l'isolement et dont les carrières s'en trouvent affectées.

Le manque de leadership dans la police et de leadership politique sur le sujet :

« *Sans pression externe, la police n'a aucune raison de modifier sa façon de faire. Un leadership politique fort est nécessaire pour reconnaître ce phénomène et interdire très clairement la discrimination au sein des services de force de l'ordre.* » (***Rebekah Delsol***, *Open Society Foundation*).

L'absence de dialogue et de lieux d'échanges entre police et population.

Le non-recours comme conséquence :

Les personnes qui estiment avoir été discriminées ne font pas valoir leurs droits et n'exercent pas les recours disponibles.

« Les individus victimes du profilage ethnique ne saisissent pas, beaucoup normalisent. Un travail de sensibilisation est ainsi à faire, il s'agit de motiver ; d'où la nécessité des moyens donnés aux organes de promotion de l'égalité » (***Patrick Charlier***, *Unia, Equinet*).

« *Ce qui pose problème, ce ne sont pas tant les contrôles, mais les contrôles sans raison (…). C'est inefficace et contre-productif : cela fausse la notion de criminalité, sape la confiance en la police, ce qui entraîne un manque de coopération, ce qui entrave le travail de la police. Cela a une influence négative sur les communautés (…). La citoyenneté ne s'apprend pas dans les bouquins. Cela se vit au quotidien. On construit notre citoyenneté à travers ces interactions. Par ces contrôles d'identité systématiques et permanents, on conteste la place des personnes visées dans la République* » (***Omer Mas Capitolain***, *La MCDS*).

5) Études de pratiques mises en œuvre

LA MÉDIATION

Marc-André Dowd
Commissaire à la déontologie policière, Québec, Canada

Le Commissaire à la déontologie policière a reçu 1 867 plaintes en 2018, parmi lesquelles, 92 relatives à des discriminations et au profilage racial (5%). Ce taux est faible car une personne peut déposer une plainte pour usage abusif de la force physique ou autre sans préciser avoir été victime de discrimination fondée sur l'origine. Dans ce cas, ce dossier n'est pas pris en compte dans les statistiques.

La plainte auprès du Commissaire est traitée en deux temps :

- une rencontre de conciliation/médiation obligatoire entre le plaignant et le policier ;
- une enquête formelle, éventuellement, et s'il y a suffisamment de preuves, un des procureurs de la déontologie poursuivra le policier devant le comité de déontologie policière et la sanction peut se traduire par un blâme, une suspension sans salaire, une rétrogradation, ou encore une destitution.

La médiation permet « un échange égal à égal » entre le citoyen plaignant et le policier. La loi prévoit que le policier doit y participer, en tenue civile, et qu'il peut – comme le plaignant – être accompagné d'une personne de son choix. Un conciliateur du bureau du commissaire encadre les échanges : le policier explique les motifs de l'intervention et chacun exprime le ressenti qu'il a eu durant l'intervention policière. Souvent, en matière de profilage racial, le policier prend conscience de l'impact de son intervention sur le citoyen en question.

La discussion peut (dans des cas non-majoritaires) aboutir à la présentation d'excuses de la part du policier. Quand ce n'est pas le cas, ces médiations permettent toutefois aux policiers d'évoluer dans leurs échanges avec les citoyens.

Si les personnes sont satisfaites de l'échange, elles signent un accord et la plainte est retirée, aucune mention n'est faite de la plainte dans le dossier disciplinaire du policier (le Commissaire en garde néanmoins la trace dans ses dossiers). Si le plaignant n'est pas satisfait de la médiation, le Commissaire peut décider de mener une enquête formelle.

Cependant, lorsqu'un policier se retrouve plusieurs fois en médiation pour des raisons identiques, la loi permet au Commissaire d'ouvrir une enquête dans l'intérêt public, sans procéder à une médiation préalable, en particulier pour des situations d'usage abusif de la force.

Une évaluation indépendante de ces médiations serait utile pour en mesurer l'efficacité. Aujourd'hui, 80% des dossiers sont réglés à l'étape de la médiation, et les citoyens rapportent s'être sentis écoutés et traités d'égal à égal avec le policier.

LA PARTICIPATION DES CITOYENS AU CONTRÔLE DE L'USAGE PAR LA POLICE DES POUVOIRS D'ARRESTATION ET DE FOUILLE (« STOP AND SEARCH ») AU ROYAUME-UNI

Sally Trattle
Police de Northamptonshire, Royaume-Uni

La législation britannique impose un contrôle public (« public scrutiny ») des « stop and search »[20]. Or, il n'y a pas de réelles directives en la matière. Il existe environ 50 forces géographiques différentes au Royaume Uni, chacune réalisant des contrôles selon ses propres méthodes. Il n'existe aucune mesure de leur effectivité.

L'avantage du Royaume-Uni repose cependant sur l'existence d'un grand nombre de données sur les interpellations (ethnicité, détails sur la personne, date, lieu, motifs etc...) qu'il est possible d'exploiter.

[20] Au Royaume-Uni, les contrôles d'identité n'existent pas formellement puisque les cartes d'identité y sont inconnues, mais la police a le droit de pratiquer le stop and search, autrement dit une interpellation, éventuellement assortie d'une fouille.

Le processus intitulé « *Reasonable Grounds*[21] *Panel* » a été mis en place et développé au sein de la force de police de Northamptonshire. Il s'agit d'une approche novatrice pour réglementer l'utilisation par la police de ses pouvoirs d'interpellation et de fouille.

Depuis 6 ans, ce panel fait participer directement les membres de la population, les « personnes ordinaires », afin d'examiner les raisons pour lesquelles les policiers ont effectué des interpellations et si elles apparaissent raisonnables à leurs yeux.

Ce panel permet au public d'être entendu et de comprendre comment les interpellations sont effectuées.

Comment cela fonctionne-t-il ? Chaque mois, les statistiques des interpellations (entre 100 et 200) effectuées dans le Northamptonshire sont présentées au « Reasonnable Grounds Panel ». Les « Panels » ont lieu au sein de différents groupes de la population - « community groups » - dont la définition est large ; il peut s'agir d'un club de sport, d'un pub, etc. où se réunissent une dizaine de personnes âgées de plus de 16 ans.

C'est un officier de police qui modère les discussions. Le panel vote ensuite sur le caractère raisonnable des motifs des interpellations qui ont été effectuées (les données présentées telles que l'ethnicité, l'âge et le sexe de la personne contrôlée sont anonymisées). De façon générale, un consensus est trouvé entre membres du panel et représentants de la police sur le caractère raisonnable des interpellations.

Lorsque le panel décide que les agents n'ont pas respecté la norme de conduite légale lors d'une interpellation et d'une fouille, les agents sont soumis à une série de mesures correctives de plus en plus importantes, y compris la formation, l'encadrement et le perfectionnement professionnel. Si l'utilisation des pouvoirs par un agent ne s'améliore pas, on lui demande de ne pas effectuer d'autres interpellations et fouilles avant d'avoir terminé un plan de perfectionnement professionnel.

La décision prise par le panel a des conséquences directes sur la carrière du policier :

1. Si le panel considère qu'un contrôle n'est pas fondé sur un motif raisonnable, l'agent de police qui l'a effectué reçoit simplement un avertissement par courriel ;
2. La deuxième fois, il doit suivre une formation (« one to one coaching ») ;
3. La troisième fois, il n'est plus autorisé à effectuer des contrôles, le temps de suivre un programme de « développement » ;
4. À la quatrième fois, le service des plaintes de la police est saisi.

En six années, 5 personnes uniquement ont atteint le niveau 3. La grande majorité d'entre eux font l'objet de recommandations par courriel.

L'efficacité du dispositif repose sur sa simplicité, un coût négligeable, le travail rigoureux des personnes engagées, ainsi que sur l'engagement et la prise de conscience de la part du public concerné de ce que recouvre le travail d'un policier et de la difficulté de juger de l'opportunité d'une interpellation ou non.

« *Si nous voulons du changement, nous devons être prêts à le faire. Il faut arrêter de vouloir tirer des leçons de ce qui se passe et commencer à agir.* » (***Sally Trattle**, police de Northamptonshire, Royaume-Uni*[22]).

[21] « *Reasonable ground* » est le « motif raisonnable » justifiant le contrôle d'identité, il doit apparaitre raisonnable aux yeux d'une personne ordinaire du public.

[22] Pour une évaluation du panel de motifs raisonnables, voir : https://www.justiceinitiative.org/uploads/353acfbb-085c-44bd-8051-016f66b0f633/regulating-police-stop-and-search-20191106.pdf

L'ENREGISTREMENT DANS UNE APPLICATION MOBILE DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

André Müller
Police municipale de Zurich, Suisse

La mise en place d'un dispositif d'enregistrement des contrôles d'identité à Zurich s'est effectuée en plusieurs étapes. À la suite d'une décision judiciaire constatant des pratiques de profilage racial au sein de la police locale, le Parlement de Zurich a demandé d'utiliser des récépissés dans le cadre des contrôles d'identité effectués. Une mission a alors été confiée au centre des droits de l'Homme Suisse de l'université de Bern pour analyser les données collectées. Cette mission a conduit une étude effectuée auprès d'autres homologues en Europe (notamment à Birmingham). Des échanges ont ensuite eu lieu avec le milieu associatif.

À l'issue de ces travaux, la police municipale de Zurich a mis en œuvre un projet intitulé « *une police juste et efficace* », dont l'objectif était d'analyser les opérations de contrôles et de fouilles, en vue, le cas échéant, de réduire le profilage racial et de construire des compétences en la matière.

Pour cela, la police a décidé d'utiliser un outil simple, une application sur smartphone permettant d'enregistrer les contrôles d'identité, de réunir des statistiques (lieu, heure, motifs, moyens, résultats…) et d'élaborer des rapports. Plusieurs motifs « raisonnables » pour effectuer des contrôles y sont répertoriés et doivent être renseignés. Les données personnelles de la personne contrôlée telles que l'ethnicité ne sont pas renseignées. Les résultats sont rendus par unité et non pas par policier (ce qui permet d'éviter les effets de compétition).

Les résultats sont éloquents puisque le taux de réussite (correspondant à des contrôles ayant donné des suites) est élevé pour les recherches de suspects (62 %), il est inférieur lorsque fondé sur le comportement et l'apparence d'une personne (22 %). Avec cet outil, les policiers doivent donc changer leurs méthodes de contrôle en conséquence, afin d'obtenir de meilleurs résultats.

Cette pratique doit être accompagnée d'une formation des policiers adaptée, d'un management au sein de la police qui évalue les résultats et qui prend des mesures le cas échéant.

Plusieurs pays enregistrent les contrôles d'identité effectués par les forces de sécurité

L'enregistrement de ces opérations fait d'ailleurs l'objet de recommandations de la part de plusieurs institutions, comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). C'est, selon elle, un moyen de permettre aux individus de montrer la fréquence des contrôles auxquels ils sont soumis et d'identifier d'éventuelles formes de discrimination raciale. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comme le Comité onusien pour l'élimination de la discrimination raciale préconisent également la mise en place d'un récépissé ou d'un procès-verbal à remettre à la personne interpellée.

Concernant l'Espagne, David Martin, de la Police municipale de Fuenlabrada, a évoqué la mise en place de plusieurs projets dont l'objectif est de réduire le profilage ethnique, en vue d'améliorer les relations police-population. L'une des mesures prises est l'utilisation et la remise d'un récépissé à la personne contrôlée par la police, contenant des informations spécifiques. Open Society Justice Initiative a constaté que ces projets étaient une réussite. En effet, l'utilisation du récépissé introduit en 2008 à Fuenlabrada a permis de réduire de 2/3 le nombre de contrôles et le taux de réussite de ces derniers (lorsque les contrôles donnaient des suites) est passé de 6% à 17%. Fuenlabrada a continué à utiliser les formulaires avec des résultats positifs, en 2012 leur taux de réussite a atteint les 30%[23].

[23] https://www.justiceinitiative.org/uploads/21ac6560-639d-461c-a6b7-06822ad1c07e/under-suspicion-the-impact-of-discriminatory-policing-in-spain-20190924.pdf

UNE RECHERCHE-ACTION PARTICIPATIVE DE LA JEUNESSE POUR CONSTRUIRE UN DIALOGUE ENTRE POLICE ET HABITANTS ET RÉDUIRE LES DISCRIMINATIONS ORDINAIRES

Hélène Balazard et **Naïm Naili**
Membres du Collectif PoliCité, France

En 2016, le Collectif PoliCité a mis en place une recherche-action participative qui réunit des professionnels de la jeunesse, une dizaine de jeunes et deux chercheurs, à Vaulx-en-Velin, une ville de banlieue lyonnaise qui connaît des tensions avec la police depuis 1990.

Le but du collectif était d'objectiver et de mieux comprendre l'impact des discriminations dites ordinaires sur la jeunesse, qui sont moins visibles et plus difficiles à identifier. Des jeunes ont ainsi été formés pour devenir des enquêteurs et transmettre aux autres jeunes l'idée que les discriminations routinières étaient dignes d'être racontées.

L'enquête ainsi menée a permis de constater que les tensions police-jeunes ne naissent pas nécessairement de comportements de violence ou de manifestations ouvertes de racisme. Aux discriminations dites « pures » s'ajoutent en effet des micro-agressions du quotidien favorisées par le recours à des formes d'échange familières (tutoiement), des confrontations verbales ou des gestes provocateurs, auxquels répondent des manifestations d'agressivité ou des provocations juvéniles.

Dans ce contexte de tension, les contrôles d'identité apparaissent comme nécessaires aux forces de sécurité pour s'imposer sur le terrain.

« *(…) pour les policiers, l'enjeu de ces comportements est d'amener les jeunes à manifester leur soumission à l'autorité par un style d'actions que les chercheurs qualifient de confrontationnelles (…)* »

Or, ces pratiques ont des effets délétères sur les policiers, leurs conditions d'exercice du métier de policier et sur les jeunes :

« *Ces styles d'actions produisent des effets délétères. Elles jouent de manière négative sur la souffrance au travail et sur les conditions d'exercice de leur métier de policier dans les quartiers populaires mais elles alimentent aussi chez les jeunes de ces quartiers le sentiment d'être traités comme des citoyens de seconde zone, avec des conséquences psychologiques parfois lourdes (perte de confiance en soi…)* » *(PoliCité)*.

L'enquête PoliCité a donc permis de visibiliser cette partie immergée de l'iceberg. Dans ce contexte, on constate que le recours au droit est souvent inefficace, les jeunes étant partie prenante du phénomène et les comportements des policiers ne constituant pas nécessairement des manquements manifestes à la déontologie.

Partant de ce constat, et pour dépasser ces registres confrontationnels, le collectif PoliCité a développé des actions misant sur la délibération :

- La réalisation d'un outil pédagogique, une bande-dessinée qui présente les deux points de vue et qui cherche à dépasser les préjugés réciproques ;
- L'organisation d'une conférence citoyenne en décembre 2018, réunissant forces de l'ordre et habitants de Vaulx-en-Velin, pour réfléchir à comment passer de la confrontation à la confiance. Cette action qui a permis aux différents acteurs de discuter sur un pied d'égalité a débouché sur l'adoption de 12 recommandations ;
- L'organisation de soirées-débats avec les policiers de la ville ;
- Des interventions dans les établissements scolaires.

Le Collectif PoliCité constate que ces actions délibératives ont des effets bénéfiques. Elles permettent d'ébranler l'aveuglement institutionnel face aux conséquences des contrôles d'identité et d'amener les professionnels à questionner des types d'actions dans la coproduction de la conflictualité.

S'agissant du profilage ethnique, à l'issue de la conférence citoyenne de consensus, les participants ont finalement voté une proposition commune visant à objectiver les conséquences et l'efficacité des contrôles d'identité, les partager, informer sur les recours et initier un chantier national sur le sujet pour mettre fin aux contrôles d'identité au faciès.

En conclusion, le collectif indique que la sécurité n'est pas qu'une affaire de professionnels, d'où l'importance de recourir à l'intelligence collective et de valoriser les échanges horizontaux. Il constate aujourd'hui un élan pour poursuivre la démarche.

LA FORMATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

La formation des policiers par leurs pairs pour réduire le profilage racial

Bas Böing
Police d'Amsterdam, Pays Bas

La mission de **Bas Böing** au sein de la police néerlandaise est de réduire le profilage illégal en augmentant le professionnalisme par des formations et des actions de recherche.

Le profilage racial a été reconnu au sein de la police comme un problème systémique à tous les niveaux au sein de l'organisation. C'est à partir de cette prise de conscience que le changement a été possible et qu'il a été décidé de traiter ce problème, des pratiques routinières des agents de police aux politiques et instructions de la direction. Les politiques et les instructions ne sont jamais intentionnellement faites pour être discriminatoires, mais elles sont faites parfois par des personnes qui font des erreurs et qui sont biaisées.

Pour que la mission soit plus efficace, a été mis en place le projet appelé « Ambassadeurs » réunissant un groupe de 130 officiers, qui essaient d'accompagner ce changement. Cette pratique semble plutôt bien reçue car les policiers sont enclins à échanger avec leurs pairs sur leurs pratiques.

L'un des outils de formation du projet est le « *Search, Detect, React (SDR, Chercher, Détecter, Réagir*) » : il s'agit de 2 jours de formation sur le profilage prédictif, au cours desquels les policiers apprennent à observer les comportements déviants, les intentions malveillantes et sont confrontés à leurs propres préjugés et stéréotypes.

La formation des officiers de police européens

Elisabeth Zinschitz (CEPOL, UE)

Comme **Elisabeth Zinschitz** l'a expliqué, CEPOL assure des formations et plaide pour la mise en place de formations transfrontalières pour les forces de l'ordre, notamment les policiers, les gardes-frontières, les douaniers et autres professionnels, ainsi que pour le personnel judiciaire ; ces activités comprennent des formations résidentielles et en ligne ainsi qu'un programme d'échange.

Les activités de formation transfrontalière du CEPOL préconisent et encouragent la coopération pluridisciplinaire en réunissant des membres des forces de sécurité et d'autres professions en vue de développer une culture commune.

PRATIQUES DES MEMBRES D'EQUINET, RÉSEAU EUROPÉEN DES ORGANISMES DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Patrick Charlier
Unia, membre du CA d'Equinet[24]

Equinet est un réseau d'organes de promotion de l'égalité au niveau européen. Il procède à des missions de formation et de sensibilisation, de recherches, d'études et d'accompagnement mais également de traitement, de signalement et de gestion des dossiers de personnes victimes de discriminations. Equinet comprend aujourd'hui 40 organisations avec 36 pays et dépasse donc le cadre des pays de l'UE.

Les organes de promotion de l'égalité sont distincts des organes de contrôle de la police bien que se trouvant à leur côté, en ce qu'ils

[24] Référence : http://equineteurope.org/2019/07/25/equality-bodies-countering-ethnic-profiling/

n'ont pas de mandat légal pour traiter des abus commis par les services de police en matière de profilage ethnique, nécessairement relié à la discrimination raciale.

Equinet a organisé en novembre 2018 un séminaire sur le profilage ethnique et a posé la question particulière du rôle des organes de promotion de l'égalité à cet égard.

Les organismes de promotion de l'égalité ont en effet mené des études, des formations en matière de contrôles discriminatoires et également joué un rôle clé dans certains contentieux nationaux en enquêtant et en rendant des décisions présentées devant les tribunaux. Leur participation a donné lieu à des règlements et à des décisions de justice favorables reconnaissant l'obligation des forces de l'ordre d'agir de façon non-discriminatoire.

« *Ce qui en ressort c'est, d'une part, le caractère illégal, injuste et inefficace du profilage ethnique, et, d'autre part, des obstacles difficiles à surmonter pour y remédier (la négation du phénomène, l'absence de statistiques, la question du manque de preuves, l'absence de recours, etc.)* ».

L'un des défis mis en avant par les membres d'Equinet est que les services de police sont en charge de faire appliquer la loi, y compris celle en matière de non-discrimination. En ce sens, les services de sécurité sont les alliés des organismes de lutte contre les discriminations puisqu'ils doivent défendre les personnes victimes de discriminations. Enfin, les services de police sont également employeurs et la politique de diversité au sein de la police est donc importante puisque participant de la confiance en l'institution.

PROFILAGE ET UTILISATION DES DONNÉES PNR (PASSENGER NAME RECORD, DONNÉES DES DOSSIERS PASSAGERS) SON CADRE JURIDIQUE ET LES PROTECTIONS PRÉVUES

Police, Danemark

Julia Ballaschk a souligné que dans le cadre juridique de la directive européenne 680/2016 sur la protection des données, le profilage est généralement autorisé. Toutefois, elle a précisé que certaines restrictions s'appliquent lorsque le profilage produit des effets juridiques négatifs ou importants sur la personne. Dans ces cas, le profilage doit être autorisé par la loi et il faut prévoir des garanties appropriées, à tout le moins lorsque des interventions « humaines » sont prévues.

Le profilage se construit à partir de catégories de données dites spéciales telles que l'origine ethnique, la religion, les convictions politiques. Il n'est autorisé que si des garanties appropriées sont en place.

Tout profilage conduisant à une discrimination est interdit.

Pour Julia Ballaschk, « *la directive PNR de l'UE, a créé un cadre juridique pour établir une base permettant d'utiliser le profilage sur les passagers des vols afin d'identifier des personnes ayant enfreint la loi et qui sont inconnues sur la base de critères objectifs, tout en offrant de solides protections pour les libertés fondamentales.* »

La directive PNR permet aux autorités répressives de collecter des informations personnelles sur un grand nombre d'individus qui sont pour la plupart des voyageurs respectueux de la loi. Afin d'équilibrer l'intrusion dans le droit à la vie privée des passagers « innocents », la directive PNR permet aux autorités répressives de traiter des données uniquement dans le but d'enquêter et de prévenir des crimes graves spécifiques et le terrorisme.

En utilisant certaines informations des PNR, elle a montré à quoi ressemblait le profilage dans la pratique et a souligné que le profilage ne vise pas toujours des individus mais plutôt certains critères objectifs qui peuvent être liés à des crimes spécifiques.



À titre d'exemple, les données PNR indiquent les itinéraires de voyage, si les passagers emportent des bagages avec eux et comment ils paient leurs billets. Pour des crimes tels que le trafic de drogue, ces informations sont très utiles lorsque des algorithmes sont créés pour filtrer les voyageurs qui, par exemple, paient leurs billets en espèces et empruntent certains itinéraires connus du trafic de drogue.

L'utilisation d'algorithmes, a-t-elle souligné, « *empêche en fait les pratiques de profilage potentiellement discriminatoires aux points de contrôle aux frontières, comme le profilage ethnique* ».

Sans données PNR, les voyageurs potentiellement suspects sont souvent repérés par les gardes-frontières ou les douaniers sur la base de leur "intuition" ou de leur expérience antérieure.

Il n'est pas rare que les personnes qui correspondent à des stéréotypes (conscients ou inconscients) soient surreprésentées dans ces contrôles.

Dans la police danoise, toutes les règles de profilage doivent être approuvées par un supérieur et sont accessibles au responsable de la protection des données. Cela limite considérablement les règles potentiellement discriminatoires. En outre, toutes les règles font l'objet de contrôles de qualité et ne peuvent être appliquées que pendant une période limitée afin de permettre d'évaluer si la règle est toujours nécessaire, et toutes les opérations de traitement sont enregistrées et contrôlées de manière proactive.

6) Les propositions de solutions qui ressortent du séminaire

RECUEILLIR DAVANTAGE D'INFORMATIONS SUR LE SUJET, PARTAGER ET ANALYSER

- Les services de police devraient recueillir des données sur leur utilisation des contrôles d'identité, des interpellations et des fouilles. La collecte de données est essentielle pour surveiller et suivre les impacts disproportionnés et évaluer l'efficacité avec laquelle ces pouvoirs sont utilisés. La collecte de données statistiques sur les contrôles de police et l'origine est essentielle pour déterminer si, où et pourquoi le profilage ethnique se produit et pour soutenir les mesures visant à le réduire. La détection et le suivi du profilage ethnique nécessitent des statistiques ethniques anonymes qui permettent de comparer les expériences des groupes minoritaires et majoritaires en matière de police (voir en particulier les recommandations émises par l'ECRI en 2007) ;
- La FRA, Europol et d'autres institutions européennes devraient recueillir des informations quantitatives et qualitatives sur les activités de sécurité. Ces études devraient se concentrer sur l'impact du profilage ethnique sur les individus et les communautés ;
- Une attention particulière doit être accordée aux risques en termes de respect des droits des personnes que constitue l'utilisation du profilage algorithmique. La FRA, Europol, les institutions européennes et les gouvernements nationaux devraient travailler ensemble dans les années à venir afin de garantir une gouvernance adéquate pour identifier et combattre la discrimination dans l'utilisation de la police prédictive et des nouvelles technologies.

RENFORCER LE DIALOGUE

- Renforcer le dialogue avec les forces de l'ordre est important : les élus locaux, qu'ils aient des responsabilités ou non sur leur police, sont auprès des citoyens ceux qui sont responsables de la sécurité. Ils doivent être intégrés dans le dialogue, comme facilitateurs ;
- Promouvoir le dialogue entre forces de sécurité et population : il est important que les policiers connaissent les territoires dans lesquels ils interviennent. Les villes peuvent organiser des journées d'intégration et leur présenter le tissu associatif, les dispositifs de participation citoyenne et les instances de concertation qui peuvent être des leviers pour faciliter ce dialogue entre la police et la population ;
- Création d'espaces, lieux, moments de rencontre : la sécurité n'est pas qu'une affaire de professionnels. Réunir la police et les citoyens de façon à enclencher un dialogue, que les personnes comprennent les contraintes respectives, favoriser l'intelligence collective (ex : Conférence citoyenne PoliCité et rencontres que la police de Bourgogne-Franche-Comté souhaite mettre en place à l'avenir) ;
- Il est également important de renforcer la collaboration :
  - Entre autorités de lutte contre les discriminations et mécanismes externes de contrôle des services de police quand les compétences ne se trouvent pas au sein de une même structure (cas de la France, de la Grèce, de la Croatie...) ;
  - Entre ces autorités de lutte contre les discriminations et les services de police afin de renforcer les capacités de ces derniers en tant que :
    - Forces de sécurité qui doivent recevoir des plaintes pour discrimination ou propos et violences racistes, les identifier et les traiter ;



- Employeurs, et par une politique interne renforcée en matière de lutte contre les discriminations et diversité, ce qui permettra dans un même temps d'améliorer la confiance de la population dans l'institution ;

- Renforcer davantage la coopération européenne en vue de donner de la visibilité aux expérimentations prometteuses que celles-ci soient locales ou nationales et de permettre aux autres pays de s'en inspirer, à l'image de ce que réalise le réseau IPCAN. Les institutions de l'Union européenne telles que la FRA pourraient y contribuer en développant des standards en la matière.

AMÉLIORER LES FORMATIONS DES FORCES DE L'ORDRE

En matière de formation, il est important que la hiérarchie soit convaincue et partie prenante d'un un réel changement de culture dans l'institution. Il est peu efficace de former des agents si l'institution ne soutient pas les actions locales et ne les porte pas.

L'évaluation de l'efficacité des activités de formation contribue à l'assurance de la qualité ainsi qu'à sa gestion.

Enfin, plusieurs participants ont insisté sur la nécessité :

- De s'assurer de l'existence et de l'effectivité de mécanismes de contrôle ;
- Que les membres d'IPCAN soient davantage connus et accessibles dans leurs pays respectifs ;
- De s'assurer de l'existence et de l'efficacité des mécanismes de contrôle dans les cas de recours à l'intelligence artificielle et au profilage algorithmique.

« *Mieux vaut faire quelque chose et résoudre partiellement le problème que de ne rien faire jusqu'à ce qu'on ait les réponses parfaites. Il faut expérimenter et ensuite s'adapter* » (***Sally Trattle***, Police de Northamptonshire).

« *Tous ces constats appellent de notre part une réflexion commune sur les solutions à apporter en ce qui concerne ces contrôles d'identité. Et il faut que l'on sorte de la situation de blocage ou d'inertie que nous connaissons notamment en France, où l'on n'arrive pas, depuis des années, à faire bouger les choses sur ce sujet.* » (***Jacques Toubon***, Défenseur des droits).

II. La gestion des manifestations publiques

1) Introduction

Les relations entre police et population en Europe sont caractérisées par des taux de confiance élevés de la part des populations des pays européens envers la police. Cependant, elles peuvent être marquées dans certains pays par des tensions voire une dégradation du lien de confiance avec une partie de la population, et ce dans un contexte de durcissement des politiques de sécurité. La réduction des moyens accordés aux forces de l'ordre nationales, les conditions de travail, la multiplication des missions qui leurs sont dévolues et les effets sur les populations des crises économiques et sociales peuvent également être des facteurs de tension dans ces relations[25].

Les opérations de maintien de l'ordre représentent des moments clés dans la construction de la confiance entre la police et la population. Or, il s'agit de moments susceptibles de donner lieu à des tensions, des violences.

Kati Magi, conseillère auprès du Chancelier de justice d'Estonie, a indiqué que, dans le réseau IPCAN, seule une minorité d'institutions a eu l'occasion à ce jour de traiter de réclamations en lien avec des opérations de gestion des manifestations publiques par la police. C'est le cas du Défenseur des droits mais également de ses homologues britannique, estonien, grec et québécois.

Olivier Fillieule, professeur à l'Institut de sciences politiques de Lausanne a, durant la première partie du séminaire, évoqué une évolution du contexte économique (crises économiques, politiques d'austérité, accroissement des inégalités et émergence d'une classe nouvelle de travailleurs pauvres, peu diplômés, que l'on retrouve dans les populations immigrées, parmi les femmes également) qui provoque selon lui une augmentation des conflits sociaux et leur durcissement. Dans ce contexte, Olivier Fillieule observe en Europe une tendance générale à un renforcement de la répression, à une « *brutalisation du maintien de l'ordre* ».

Anne Wuilleumier, chercheuse à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), a rappelé la place centrale que la notion de « confiance » doit jouer dans la gestion des manifestations publiques : une gestion qui s'appuie sur la confiance entre police et manifestants permet un recours moindre à la force. En retour, quand il y a confiance de la population dans la police, le travail policier de régulation est facilité. Il est donc fondamental d'entretenir la confiance, ce qui passe par une meilleure coopération, une meilleure communication entre les acteurs, l'entretien de relations d'échanges sur le terrain, au cours des manifestations, mais également au quotidien, en aval et en amont, car la confiance se construit aussi dans la durée.

C'est dans cette vision que s'inscrivent les différentes pratiques présentées par les intervenants de la table ronde sur le maintien de l'ordre, portant sur les exemples britannique, français, allemand et belge de gestion des manifestations. Ces pratiques sont présentées ci-dessous, après une rapide explication des défis principaux liés au maintien de l'ordre et des illustrations issues des dossiers traités par les membres du réseau IPCAN.

[25] Cf. Avis du Défenseur des droits n°18-08 du 12 mars 2018 qui a suivi l'audition du Défenseur des droits devant la commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure en mars 2018.

2) Des situations traitées par les membres du réseau IPCAN

USAGE DE LBD DURANT DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES

France, Défenseur des droits :
Décision 2017-277, 1er décembre 2017[26]

Faits

Circonstances dans lesquelles un fonctionnaire de police a utilisé un lanceur de balles de défense (LBD) comme moyen de dissuasion, en tenant des manifestants en joue à une distance très courte, dans le cadre de la dispersion d'une manifestation contre la loi travail, le 15 septembre 2016.

Recommandation

Le Défenseur des droits a conclu à un usage disproportionné de la force au regard de l'objectif (faire reculer les manifestants), de l'absence de danger qu'ils représentaient, du risque encouru en cas de tir et du traumatisme susceptible d'être occasionné par la violence du geste réalisé. Il a ainsi recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires. Il réitère sa recommandation d'interdire l'usage du LBD au cours des manifestations.

Réponse

Le ministre de l'Intérieur a considéré que les faits ne constituaient pas un manquement et que la recommandation ne serait pas suivie d'effet. Cette recommandation présente dans le rapport sur le maintien de l'ordre du Défenseur rendu public en janvier 2018 avait pourtant reçu un accueil favorable du Préfet de police.

ABSENCE D'IDENTIFICATION DES FORCES DE SÉCURITÉ

Estonie, Chancelier de justice :
Décision n° 16-4/07654[27]

Faits

Les 26 et 27 avril 2007, d'importantes émeutes ont eu lieu au centre-ville de Tallinn. Environ 1 500 personnes ont participé aux émeutes.

Le Chancelier a reçu 52 réclamations émanant de personnes détenues par la police ou de personnes contre lesquelles des mesures de contrainte avaient été mises en œuvre. Les réclamants ont indiqué qu'ils se rendaient simplement au centre-ville et que la police avait utilisé contre eux une force physique disproportionnée tout en réprimant les émeutes qui avaient lieu en même temps. Des réclamants ont affirmé que la police avait utilisé des bandes en plastique pour détenir des personnes pendant une longue période et que les policiers ne portaient pas de matricule.

Conclusions

Après avoir réalisé une enquête, le Chancelier a présenté ses conclusions selon lesquelles des individus avaient été détenus durant des émeutes de masse et placés dans des centres de détention provisoire en dehors du cadre de la procédure pénale prévue.

Recommandations suivies

Au-delà, le Chancelier a formulé au ministre de l'Intérieur plusieurs recommandations dont l'élaboration d'une règlementation définissant la procédure d'utilisation des badges nominatifs sur les uniformes de police et leur remplacement par un numéro de matricule en cas de nécessité.

Réponse

Dans sa réponse aux propositions du Chancelier, le ministre de l'Intérieur s'est engagé à modifier le règlement gouvernemental n°160 du 13 juillet 2006 intitulé « Description de l'uniforme de police », complétant la description des éléments de l'uniforme par un signe distinctif. Selon le ministre, la modification est entrée en vigueur le 8 novembre 2007 (...).

[26] https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=17113

[27] https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/annual_report_of_the_chancellor_of_justice_2007.pdf

France, réclamations émanant de « Gilets jaunes » traitées par le Défenseur des Droits :

En France, l'année 2019 a été marquée par de vives tensions notamment lors des manifestations de Gilets jaunes (mouvement à fortes revendications sociales, spontané et non structuré) qui ont conduit à un nombre important de saisines du Défenseur des droits.

Au jour du séminaire, le Défenseur des droits avait été saisi de 168 réclamations. Parmi lesquelles 36 ont été clôturées (la plupart pour désistement du réclamant ou saisine insuffisamment étayée) et 132 étaient en cours d'investigations. Sur le total des saisines reçues (il peut y avoir plusieurs griefs par saisine), 42 mettaient en cause l'usage du LBD, 42 étaient relatives à des usages disproportionnés de la force, 42 étaient relatives à des procédures jugées arbitraires (confiscations d'objets, interpellations préventives), 45 mettaient en cause l'usage de gaz lacrymogène, 22 mettaient en cause la pratique des nasses, 10 saisines dénonçaient une entrave à la prise de vue.

Au niveau de la répartition géographique de ces réclamations, 40 concernaient des faits ayant eu lieu à Paris, 19 à Toulouse, 16 à Dijon, 5 à Rouen, 6 à Bordeaux. Les 44 restantes se déroulaient dans d'autres villes comme Marseille, Nice, Lyon ou Montpellier.

La grande majorité de ces réclamations sont encore en cours d'investigation. Toutefois, il ressort déjà des griefs invoqués que les constats faits par le Défenseur des droits à l'occasion de son rapport de 2018 sont plus que jamais d'actualité. C'est notamment le cas de la question de la dangerosité de certaines armes de force intermédiaire, dont le LBD.

3) Les principaux défis en matière de gestion démocratique des foules

Les défis identifiés lors des débats sont les suivants :

- **Les difficultés liées à la mise en œuvre d'une bonne communication entre la police et les manifestants**, qui n'est pas développée de la même manière et au même niveau dans les différents pays européens, et l'importance d'assurer cette communication non seulement avec les organisateurs de la manifestation (ex : représentants syndicaux) mais également avec tous les participants, notamment les plus petits groupes de manifestants, les groupes plus radicaux...

  Il a également été noté que la communication par la police avec les différents acteurs des manifestations devait se faire à tous les niveaux hiérarchiques. Même lorsque des unités de dialogue sont prévues spécialement pour assurer cette communication, toutes les unités doivent prendre part au dialogue, en particulier celles qui devront intervenir en cas de tension.

- **La nécessité de créer un dialogue avec les manifestants tout en assurant que ce dialogue ne serve pas à des fins de renseignement**. Au Royaume-Uni, les officiers de liaison ont pu être parfois perçu par une partie de la population comme étant infiltrés au sein des manifestions afin de recueillir du renseignement. Aujourd'hui, les officiers de liaison laissent strictement ce rôle aux services de renseignement. Ils rassemblent des informations sur la manifestation, par exemple si un groupe



décide de sortir du cortège pour prendre un autre chemin, mais ne peuvent demander aucune information personnelle.

- **L'usage de la force par les forces de l'ordre**, usage qui doit être nécessaire et proportionné. Cet usage de la force comprend également la question des armes utilisées par la police lors d'opérations de maintien de l'ordre, qui diffèrent grandement d'un pays à l'autre. Le recours aux armes dites de force intermédiaire dans les opérations de maintien de l'ordre, notamment en France, soulève des problématiques récurrentes liées à la gravité des blessures qu'elles occasionnent et au manque de transparence dans leurs conditions d'utilisation.
- **L'existence de mauvaises représentations de « l'autre », entre police et manifestants qui peuvent biaiser la confiance entre les deux**. À titre d'exemple, la police estimerait souvent que les manifestants refusent tout dialogue avec la police, ce qui s'avère le plus souvent faux.
- **L'émergence de nouvelles formes de protestation** (pas seulement des manifestations mais aussi des blocages…) et l'éventualité de protestation sans porte-parole clairement identifié pour échanger avec la police.
- **La présence de personnes ou de groupes violents** dans certaines manifestations. Se pose la question de la manière de les gérer, voire de les extraire de la manifestation.

4) Études de cas/pratiques mis(es) en œuvre

Depuis une trentaine d'années, plusieurs États européens ont conduit des réformes en matière de maintien de l'ordre, dont certaines, parmi les plus récentes, ont été inspirées du modèle dit KFCD (Knowledge, Facilitation, Communication, Différentiation) et du projet GODIAC (*Good practice for dialogue and communications as strategic principles for policing political manifestations in Europe, Bonnes pratiques pour le dialogue et la communication comme principes stratégiques de politiques en matière de gestion des manifestations en Europe*), conduites entre 2010 et 2013.

L'objectif du projet GODIAC – présenté lors du séminaire IPCAN par le responsable du projet **Christian Wessman**, alors premier Commandant adjoint de la division SPT (Special Police Tactics) du comté de Stockholm – était de réunir des responsables nationaux de différentes forces de sécurité européennes afin d'observer le déroulement et la gestion de manifestations publiques dans les pays européens concernés puis d'échanger entre eux, avec l'appui de chercheurs, sur les outils et stratégies mises en œuvre.
Ces échanges ont donné lieu à 10 rapports (issus d'études de terrain) sur chacune des expériences nationales et ont également permis l'élaboration d'un guide pratique et opérationnel sur la méthodologie des études de terrain, dans l'espoir de promouvoir et d'inspirer les forces de sécurité à mener leurs propres études à des fins d'apprentissage. Ce guide est adossé aux principes suivants :

- Une analyse des logiques des foules, fondée sur le modèle d'identité sociale élaboré (ESIM) suggérant que le comportement d'un manifestant puisse changer pendant un événement de foule en réaction aux tactiques ou au comportement des forces de sécurité. Si elle est mal gérée, elle peut conduire à la formation d'un bloc prêt à affronter le « danger » collectivement. L'objectif est donc d'éviter la constitution de groupes formés par solidarisation contre les forces de sécurité et, si possible, de réaliser ce que l'on appelle l'auto-surveillance[28] ; l'idée clé est de s'éloigner du « contrôle » de l'ordre public et de viser davantage la « gestion » de l'ordre public, ce qui implique que les forces de sécurité doivent comprendre la dynamique et la psychologie des foules ;
- La coordination, la gestion et la supervision des manifestations dans le but de faciliter les objectifs juridiques ;
- La négociation constante avec les manifestants et le développement de la communication avant, pendant et après la manifestation ;
- La différenciation (voir plus loin) et le ciblage des interventions de rétablissement de l'ordre à partir d'une typologie explicite des groupes de manifestants.

Le projet GODIAC a inspiré la réforme de plusieurs polices nationales en Europe, la dernière en cours étant celle de la Gendarmerie vaudoise.

UNE DOCTRINE ALLEMANDE CARACTÉRISÉE PAR LA NOTION DE « DÉSESCALADE » ET LA PRIORITÉ DONNÉE À LA COMMUNICATION

Fabien Jobard
Centre national de la recherche scientifique, CNRS, France

En Allemagne, la gestion du maintien de l'ordre repose sur une volonté des autorités publiques d'éviter les comportements non maîtrisés de la part des forces de sécurité.

Depuis les années 1990, les polices allemandes (autorités régionales) ont été orientées vers des tâches de médiation et de communication. Cette évolution est la mise en œuvre d'une décision de principe de la Cour

[28] Cf. cette approche a été soulignée en 2006 lors d'une conférence CEPOL (Police Sciences Conférence).

constitutionnelle de 1985[29], qui impose aux autorités de police un devoir de coopérer et de communiquer.

Cet arrêt donne aux policiers un cadre d'intervention reposant notamment sur une obligation de différenciation, d'écoute de toutes les parties et d'appréciation de la nécessité de « désescalade ». La notion de « **désescalade** » signifie dans la doctrine allemande la « *neutralisation des conflits par le biais de médiations et d'arrangements à l'amiable, tout en évitant le recours à l'interpellation et au dépôt de plainte* »[30].

La différenciation

Les policiers allemands interviennent par « différenciation entre les groupes de manifestants », en particulier entre ceux qui respectent la loi et les autres. Dans le cas où des interpellations deviennent inévitables, les policiers ont pour consigne d'éviter les effets de solidarisation de la foule avec les personnes qui seront interpellées.

Ils commencent donc par informer en amont via des hauts parleurs et sur Twitter les autres manifestants de l'intervention à venir. Puis, la méthode privilégiée employée est celle qui vise à isoler le groupe avant de procéder à des contrôles d'identité. Cette tactique trouve son origine dans la jurisprudence Brokdorf, citée précédemment, qui précise que la police doit différencier les manifestants en fonction de leur comportement violent ou pacifique. Une interpellation durant la manifestation se fait en présence d'équipes de procureurs mobiles. Ces méthodes sont décrites comme un moyen de réduire les agressions contre les fonctionnaires de police, notamment par des sociologues qui soulignent que « *prélever dans une foule un individu réputé violent (...) permet de l'empêcher de nuire* » et évite « *le retournement de la foule et sa solidarisation avec les éléments les plus radicaux*[31] ».

Les policiers peuvent également attendre la fin de la manifestation pour interpeler une personne, y compris sur le chemin de retour à son domicile, s'ils disposent d'éléments de preuve. À cette fin, des fonctionnaires de police sont équipés de caméras, collectent des informations et constituent des dossiers transmis en urgence à la justice.

Une priorité donnée à la communication

Lors de grandes manifestations, la police prend contact avec l'organisateur de la manifestation et maintient ce contact tout au long de l'événement. Les policiers agissent donc comme des « *problem solvers*[32] », des « *policiers bavards* » dont « *le verbe est la première arme pour faire respecter la loi* »[33].

Pendant le déroulement des manifestations, les manœuvres policières doivent être comprises et perçues par les manifestants comme légitimes. Dans cette optique, la police communique fréquemment via des écrans LED géants pour informer la foule et via des conférences de presse et les réseaux sociaux.

Toutefois, cette doctrine « allemande », n'est pas appliquée de façon homogène sur le territoire. À titre d'exemple, selon Fabien Jobard, la Police de Hambourg conserve une tradition de ligne dure qui a amené à des confrontations lors du G20 en juillet 2017. En revanche, l'expérience à Berlin de gestion par la désescalade du « 1er mai révolutionnaire » à partir des années 1990 a permis de pacifier une manifestation qui chaque année donnait lieu à des désordres publics, des violences et des destructions. Toujours selon Fabien Jobard, la stratégie alors adaptée a été de :

- Laisser faire un certain nombre de destructions pour permettre une limitation plus générale de ces destructions et une meilleure gestion dans l'ensemble de la manifestation ;

[29] La décision Brokdorf est une décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 mai 1985. Elle a été prononcée à la suite d'une interdiction illégale de manifestations contre la construction de la centrale nucléaire de Brokdorf (Schleswig-Holstein). La décision Brokdorf est une décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 mai 1985. Elle a été prononcée à la suite d'une interdiction illégale de manifestations contre la construction de la centrale nucléaire de Brokdorf (Schleswig-Holstein).

[30] Jérémie GAUTHIER, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, vol. 97, no. 1, 2015, pp. 119.

[31] Op.cit. Jérémie GAUTHIER, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », p. 119.

[32] Personnes résolvant les problèmes

[33] Selon les propos de Karl-Heinz Schenk, superintendant des forces mobiles fédérales lors de la rencontre avec le Défenseur des droits le 8 mars 2017 à Berlin.

- Réaliser des interpellations très ciblées des personnes identifiées comme étant des « meneurs » ;
- Mettre en place des équipes de communication ou officiers de liaison ;
- Prévoir des « discussions préalables » avec les personnes identifiées comme étant les principaux meneurs dans les jours précédents (visite à leur domicile pour les prévenir qu'ils sont identifiés par la police) ;
- Opérer un déploiement massif de la police (il s'agit de dissuader les meneurs en montrant la force pour éviter d'avoir à s'en servir).

Aujourd'hui la manifestation du 1er mai est pacifiée à Berlin. C'est d'une part le résultat de cette action policière, mais également de la politique publique de la ville répondant à un moindre degré de tolérance de la violence des habitants des quartiers concernés. Une coopération avec les commerçants a été mise en place afin d'organiser sur les sites traditionnels de destruction des fêtes populaires qui rendaient très difficile l'action des fauteurs de trouble.

Il apparaît ainsi que l'évolution de la gestion des manifestations ne peut reposer uniquement sur les changements de doctrine ou tactiques policières. En effet, pour être effectives et faire leurs preuves, ces solutions doivent également être le résultat d'une réflexion qui dépasse le périmètre strict des questions policières.

UNE GESTION NÉGOCIÉE DE L'ESPACE PUBLIC PAR DES FORCES DE POLICE INTÉGRÉES

Thierry Maurer
1er Commissaire divisionnaire, Belgique

Un cadre d'intervention revisité

En Belgique, le cadre de gestion des manifestations publiques, présenté pendant le séminaire IPCAN par **Thierry Maurer**, a connu des évolutions déterminantes à la fin des années 80, à la suite du drame du Heysel, avec l'adoption notamment de la circulaire du 10 décembre 1987 relative au maintien de l'ordre. Complémentairement, les méthodes de gestion des événements, sous la responsabilité directe des autorités administratives, et principalement du Bourgmestre (maire), ont évolué en donnant la priorité au dialogue et à la désescalade. La mise en œuvre de ces nouvelles pratiques a été consolidée et ancrée, dans un second temps, par deux circulaires importantes. La circulaire CP4 du 11 mai 2011 portant sur la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux, et la circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 concernant la gestion négociée de l'espace public[34]. Ces circulaires sont donc le fruit d'une évolution progressive des pratiques opérationnelles mises en œuvre par les services de police et leurs autorités dans la gestion quotidienne des événements.

Comme en Allemagne, la doctrine de la désescalade est prévue par les textes et enseignée de façon pratique dans les formations : « *La désescalade renvoie à une situation d'interaction durant laquelle l'explosion de violence est imminente mais où l'on tente au maximum de l'éviter par le biais de la négociation et de compromis. Si cela ne fonctionne pas, on procède alors à la régulation et, si nécessaire, à la répression* »[35].

[34] En Belgique, le bourgmestre (maire) est le responsable principal du maintien de l'ordre public. La prise en compte du contexte local et de ses éventuelles spécificités, des acteurs locaux est ainsi un facteur non-négligeable dans les orientations et décisions prises lors d'une manifestation publique. L'objectif général poursuivi est la recherche commune d'un équilibre entre les exigences, les attentes et les intérêts de tous les groupes et parties participant ou confrontés à un événement.

[35] Circ. CP4, Belgique. https://www.etaamb.be/fr/circulaire-du-11-mai-2011_n2011000309.html

La concertation et la coordination

La gestion négociée de l'espace public présuppose que « *le dialogue et la concertation entre les différents acteurs démarrent le plus tôt possible pour se terminer lorsque tous les enseignements sont tirés. Cette approche basée sur le dialogue doit contribuer à accroître la confiance mutuelle, à maintenir le seuil de frustration à un niveau bas, à influencer positivement la perception de la légitimité des mesures prises et de la gestion intégrée et multidisciplinaire d'un événement* »[36].

La gestion de l'information ne se fait plus uniquement à partir d'un système d'information policier vertical et fermé. Les autorités belges préconisent le retour à un *formulaire unique et multidisciplinaire d'information*, complété par l'organisateur d'un événement et par les différents acteurs concernés (pompiers, aide médicale, services communaux, etc.).

En matière de communication et de préparation de l'événement, sous l'égide de l'autorité administrative, le chef de corps de la police locale ou le directeur coordinateur de la police fédérale, « *Gold Commander*[37] », se doit d'initier le plus tôt possible un dialogue et une concertation avec les différents acteurs en désignant un point de contact policier pour la gestion de l'événement, interlocuteur identifié et connu des organisateurs. Lors de l'événement proprement dit, le déploiement par la police de dispositifs interactionnels davantage axés sur l'interaction et sur une approche individuelle ciblée peut contribuer de manière importante au bon déroulement de celui-ci et peut revêtir différentes formes telles que : officiers de communication, équipes d'information, officiers de liaison, points de contact, police de surveillance, *spotters* (observateurs), équipes d'accompagnement, teams spécialisés, teams judiciaires, etc.

Lors du séminaire IPCAN, Thierry Maurer a également insisté sur la gestion du temps long que représente une gestion négociée de l'espace public avant, pendant et après la manifestation. Il est notamment particulièrement important de prévoir un questionnement, à l'issue de chaque manifestation, sur les méthodes de gestion employées, et la façon de les améliorer au regard des objectifs poursuivis, en coopération avec tous les acteurs impliqués.

Enfin, Thierry Maurer a exposé les limites du dispositif qui nécessite des interlocuteurs ciblés, qu'il est parfois difficile d'identifier dans certaines manifestations, ainsi que des manifestants qui sont prêts au dialogue, ce qui n'est pas toujours le cas. Toutefois, même dans ces circonstances, il convient de veiller à appliquer la philosophie générale de la gestion négociée de l'espace public. Les modalités concrètes de mise en œuvre peuvent toutefois être différenciées.

UNE DIMENSION CENTRALE ACCORDÉE AUX « LIAISON OFFICERS »[38]

Keith Leahy
MET, Royaume Uni

En Angleterre et au Pays de Galles, la doctrine du maintien de l'ordre est une doctrine du « *maintien de la paix* ». Elle place la police « *au contact* » des manifestants, notamment par l'intermédiaire d'officiers de liaison, *protestor liaison officers*, positionnés au cœur du dispositif du maintien de l'ordre avec un rôle d'information, de négociation, de médiation et un recours régulier aux réseaux sociaux.

Le sergent **Keith Leahy** a presque 30 ans d'expérience au sein de la police métropolitaine de Londres (Metropolitan Police). Il est également l'un des officiers les plus expérimentés dans le rôle de "liaison officer".

Aujourd'hui, les responsables du Commandement de la police britannique considèrent que les officiers de liaison sont

[36] *Ibid.* Circ. OOP 41, Belgique

[37] A l'échelle européenne, en matière d'encadrement des manifestations, le rapport du projet GODIAC reprend les termes définissant les rôles des différents niveaux de responsabilité au sein des forces de sécurité : Gold commander (en charge de la stratégie), Silver commander (en charge des modalités opérationnelles), Bronze commander (en charge des questions tactiques), cf. Rapport GODIAC, The Anthology, 2013.

[38] Officiers de liaison.

des acteurs essentiels au bon déroulement des opérations de gestion des manifestations publiques. Il s'agit d'un dispositif emprunté « à la police du dialogue » mis en œuvre en Suède. Une fois installés, les officiers de liaison constituent une courroie de transmission d'informations qui fonctionne en continu entre les manifestants et le commandement et qui permet la négociation et la résolution des problèmes en direct. La présence de forces de l'ordre au sein de la foule leur permet de façon optimale de « prendre la température » en continu de l'évolution de la manifestation et d'être ainsi informés très en amont du basculement possible de certains groupes vers la violence. Cette information permet aux forces de sécurité de disposer d'un temps de réaction précieux afin de modifier leur stratégie à l'œuvre.

Les premiers officiers de liaison ont été formés en 2011 et les premiers déploiements ont été réalisés en 2012, durant les jeux Olympiques. Ils sont aujourd'hui au nombre de 130 et gèrent plus de 300 manifestations par an.

Les officiers de liaison ont toutefois fait par le passé l'objet d'un débat au Royaume-Uni. Ils avaient été perçus par une partie de la population comme étant infiltrés au sein des manifestions afin de recueillir du renseignement. Pour le sergent Keith Leahy, il est vrai qu'en 2012 certains officiers ont joué à la fois un rôle de liaison avec la police et de collecte d'informations. Cependant, les agents de collecte d'informations ne jouent plus le rôle d'officiers de liaison et leurs rôles sont bien distincts. Les officiers de liaisons n'ont demandé qu'à de rares occasions des informations personnelles sur l'identité des personnes.

Anja Bienert, d'Amnesty International, a également souligné l'importance de la communication et de la négociation, selon le modèle de la KFCD, et de la nécessité d'une bonne compréhension de chacun des éléments :

La **connaissance** ne doit pas être comprise ici comme une méthode de surveillance mais comme une méthode permettant de comprendre les besoins, les perceptions et les motivations des participants afin d'éviter toute confrontation inutile.

Une démarche **facilitatrice** exige de faire preuve d'une attitude emprunte de soutien pour aider au bon déroulement des rassemblements et permet d'éviter une approche excessivement restrictive qui ne ferait qu'alimenter les tensions : elle a évoqué le sommet du G20 à Hambourg comme étant une triste illustration de la transformation des assemblées pacifiques en une confrontation très violente entrainant des dégâts, des dommages et du désordre.

La **communication** (qui diffère de la simple émission d'ordres) doit chercher à établir un dialogue à double sens afin de résoudre les problèmes et de garantir que la réponse de la police à une situation spécifique ne surprenne pas les participants.

Les tactiques, interventions et armes de la police doivent éviter d'affecter toutes les personnes de la même manière, mais plutôt chercher à intervenir de manière **différenciée**, en affectant le moins possible les autres participants se rassemblant pacifiquement. L'utilisation d'armes qui par nature ont un effet indiscriminé doit donc être soumise à un seuil très élevé, uniquement lorsque la différenciation n'est plus possible.

Enfin, elle a souligné la nécessité d'un processus adéquat, transparent et fondé sur les enseignements tirés et a mentionné un certain nombre de situations et d'incidents (Irlande du Nord, Göteborg, Londres, manifestations du 1er mai en Allemagne), où un tel processus a effectivement conduit à un contrôle différent et amélioré des rassemblements publics.

5) Les propositions de solutions qui ressortent du séminaire

Les pratiques présentées pendant le séminaire mettent l'accent principalement sur la communication, avant, pendant et après les manifestations, entre la police et les manifestants, de nombreuses manières. L'objectif est de faciliter la manifestation, d'expliquer et de légitimer les interventions policières, d'augmenter la confiance mutuelle, de mieux lire les changements dans la foule, d'être capable de négociation en permanence et de résoudre les conflits plus facilement. La communication, le dialogue permanent entre policiers et manifestants est au centre de la stratégie dite de « désescalade » dont l'objectif est d'éviter le plus possible la montée de la violence en misant sur la négociation, la médiation, les échanges interpersonnels.

RENFORCER LA COMMUNICATION TACTIQUE PENDANT LES MANIFESTATIONS

Pour nombre de forces de sécurité européennes, la communication tactique constitue aujourd'hui un dispositif central dans la gestion du maintien de l'ordre. Les exemples mentionnés des « *liaison officers* » au Royaume-Uni, mais également des « *Anti-Konflikt Team* » en Allemagne, ne sont pas isolés et il existe dans plusieurs pays européens des déclinaisons de ce dispositif : la « *event police* » (*police des évènements*) au Danemark, les « *peace units* » (*unités de paix*) en Hollande, le modèle dit des « *trois D* » (*dialoguer, désamorcer, défendre*) en Suisse romande et les « *Special Police Tactics (SPT)* » (*Police de stratégie spécifique*) en Suède[39].

Ce modèle européen est promu et diffusé par des organisations telles que l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, et leurs organes respectifs de formation. Des programmes d'échanges ainsi que des *forums* se sont multipliés, qui permettent des transferts d'expertise.

RECENTRER LE MAINTIEN DE L'ORDRE SUR LA MISSION DE POLICE ADMINISTRATIVE DE PRÉVENTION ET D'ENCADREMENT DE L'EXERCICE DU DROIT DE MANIFESTER DANS UNE APPROCHE D'APAISEMENT ET DE PROTECTION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Les stratégies de maintien de l'ordre basée sur la notion de « **désescalade** », comme c'est le cas dans l'exemple berlinois expliqué ci-dessus, permettent de garantir la tenue de manifestations de manière apaisée et contribuent à l'amélioration des relations entre la police et la population.

Dans cette optique, il est nécessaire de tolérer un certain niveau de désordre, ou des « débordements »,pour éviter que le niveau général de désordre ne soit trop élevé, et afin d'éviter des destructions trop importantes.

L'adoption de textes juridiques de portée générale (circulaires, lois, décisions jurisprudentielles), comme en Belgique ou en Allemagne, constitue souvent un plus pour articuler maintien de l'ordre et protection des libertés individuelles.

INCLURE TOUS LES ACTEURS, NOTAMMENT ASSOCIATIFS, PUBLICS ET LES AUTRES ACTEURS LOCAUX, DANS LES STRATÉGIES DE GESTION DES ÉVÉNEMENTS

Le maintien de l'ordre pendant les événements publics n'est pas une compétence exclusive des forces de l'ordre. Il est important que celles-ci s'appuient au niveau local sur les relais associatifs, les acteurs publics et également les acteurs locaux comme les commerçants.

[39] Olivier FILLIEULE, Pascal VIOT, Gilles DESCLOUX. « Vers un modèle européen de gestion policière des foules protestataires ? », *Revue française de science politique*, 2016, 66, 2, p. 295-310.



DÉVELOPPER AU SEIN DE LA POLICE, ET À TOUTES LES ÉCHELLES HIÉRARCHIQUES, LES CONNAISSANCES SUR LES DIFFÉRENTS TYPES DE MANIFESTANTS, LEURS ATTENTES, LEURS OBJECTIFS…

Enfin, les participants au séminaire IPCAN ont également évoqué l'utilité que pourrait avoir la mise en place d'un projet GODIAC II, qui permettrait d'une part, la participation de forces de sécurité de pays n'ayant pu contribuer aux résultats du premier projet, comme cela a été le cas pour les forces de sécurité françaises.

D'autre part, un certain nombre de caractéristiques des manifestations actuelles et les contextes dans lesquels elles se déroulent ayant évolué ces dernières années, une mise à jour des principes prévus par le projet serait utile.

III. Accueil des victimes et des groupes vulnérables

1) Introduction

QUE RECOUVRE LA NOTION DE VICTIME ?

La définition de la « victime » a été rappelée lors du séminaire par **Katarzyna Janicka-Pawlowska**, la représentante de la Commission européenne, qui s'est référée à la Directive européenne 2012/29/EU établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité[40] (*directive dite « Victimes »).*

« *Est considérée comme « victime » : toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou émotionnelle, ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale ; les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne* ».

Cette définition de la victime a été transposée dans le droit des pays membres de l'Union européenne. La directive « Victimes » précise par ailleurs que toute victime, qu'elle ait porté plainte ou non, doit bénéficier d'un certain nombre de droits, tels que :

- Le droit d'accès à l'information : cela inclut le droit de comprendre et d'être compris, ce qui implique l'utilisation d'un langage simple et accessible, ouvre un droit à l'interprétation et la traduction[41] et implique que des aménagements soient prévus en fonction des caractéristiques personnelles de chaque victime, qu'il s'agisse d'un enfant, d'une personne en situation de handicap, d'une personne victime de violences, etc.) ;
- Ce droit implique également que la police puisse donner aux victimes les informations pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits, engager des procédures, dès le premier contact, en tenant compte de leurs besoins spécifiques ;
- Le droit à l'assistance et au soutien, selon les besoins de chacun ;
- Le droit à la protection.

L'objectif principal de la directive est d'assurer l'accès à la justice pour les victimes, le soutien aux victimes et de veiller à ce que les victimes ne soient pas exposées à une victimisation secondaire et répétée, c'est-à-dire qu'elles soient traitées avec respect, dignité, de manière non discriminatoire et avec professionnalisme, notamment par les services de police vers lesquels elles peuvent se tourner. Le moment précis où la victime d'une infraction pénale rencontre un service de police ou de justice pour la première fois est fondamental pour sa confiance envers ces services. Cette importance du premier contact, avec la police notamment, et cette nécessité de renforcer un lien de confiance a été mentionné de façon spécifique par le législateur européen dans la directive.

L'objectif secondaire de cette directive est de permettre que les infractions soient signalées plus souvent par les victimes, en rétablissant cette confiance et en garantissant la protection des victimes selon leur vulnérabilité.

[40] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=fr

[41] Article 7 de la Directive précitée.

QUE RECOUVRE LA NOTION DE VULNÉRABILITÉ ?

Il n'existe pas aujourd'hui en droit de définition précise de la « vulnérabilité » car il n'existe pas de législation commune en Europe en la matière. Le législateur européen a, au contraire, souhaité que ne soit pas dressée une liste exhaustive des situations de vulnérabilité. Il a été mentionné que trois aspects devaient être pris en compte pour déterminer la vulnérabilité (dans la directive) :

(a) Les caractéristiques personnelles de la victime

(b) Le type ou la nature de l'infraction

(c) Les circonstances de l'infraction

Cependant, une personne peut être considérée comme particulièrement vulnérable si elle risque de faire face à des formes de victimisations secondaires. Il existe des critères pour identifier certains groupes particulièrement vulnérables (enfants, personnes en situation de handicap...), mais le système doit permettre de reconnaître des formes multiples de vulnérabilité, fondées sur des caractéristiques individuelles complexes. À titre d'exemple, un homme blanc issu d'un milieu favorisé peut être une victime particulièrement vulnérable si sa femme est décédée récemment...

Évaluer de façon pertinente la vulnérabilité d'une victime est essentiel pour l'assister, la soutenir et la protéger dans les meilleures conditions. Certains groupes vulnérables, tels que les enfants, disposent de droits spéciaux. En vertu de la directive, les personnes considérées comme particulièrement vulnérables ont droit à des mesures de protection spécifiques, par exemple des entretiens menés dans des locaux spécialement conçus à cet effet, par des personnes formées pour interroger ces victimes, etc.

La question pour les services de police et les personnels travaillant au contact des victimes est donc de savoir comment évaluer correctement la vulnérabilité et les besoins d'une victime.

La particularité des victimes de « crimes de haine »[42]

Les crimes de haine sont définis comme des crimes motivés contre une victime en raison de son appartenance réelle ou supposée à un groupe racial, une religion, une orientation sexuelle...

Les « crimes de haine » affectent particulièrement leurs victimes pour plusieurs raisons (***Robert Kusche**, RAA – Sachsen e.V.*) :

- Ce sont des crimes qui envoient un message clair aux victimes, mais également à toutes les personnes partageant l'identité qui a été prise pour cible : c'est ainsi toute la communauté qui va être affectée et pourra ressentir, au même titre que la victime elle-même, de la peur ou de la colère. Au final, ces crimes s'adressent à toute la société et menacent la paix sociale ;
- Les études montrent que les victimes de crimes de haine souffrent plus que les autres victimes : elles montrent des taux de dépression plus élevés, une perte de confiance, des plus fortes tendances à la peur, la colère... ;
- Ces crimes comportent souvent pour les victimes des implications financières (beaucoup de ces crimes consistent en des destructions des biens d'une personne, de son logement ou de son lieu de travail).

[42] Voir le rapport ENAR sur les crimes racistes / crimes de haine en Europe : https://www.enar-eu.org/Justice-gap-racism-pervasive-in-criminal-justice-systems-across-Europe, le Rapport de l'OSCE « hate crime victims in the criminal justice system », publication en décembre 2019 ainsi que celui de la FRA de 2019, « Justice for victims of violent crime. Part I: Victims' rights as standards of criminal justice » Luxembourg, Publication office of the European Union.

2) État des lieux

Selon une étude de la Commission européenne[43], 75 millions de personnes sont victimes d'infractions pénales graves en Europe chaque année. Une large proportion de ces infractions pénales n'est pas signalée.

Cela représente 15% de la population, soit 200 000 victimes chaque jour.

Plusieurs chiffres évoqués pendant le séminaire illustrent le problème du non recours :

- Seulement 7% des victimes de profilage discriminatoire le signalent à la police (FRA) ;
- Seulement 1/3 des femmes victimes de violence sexuelle contacte la police (FRA).

Une étude française, réalisée par Interstats[44], fait également état de ce problème concernant les victimes de violences sexuelles en France. En effet, sur la période 2011-2018 :

- 81% des victimes de violences conjugales ne vont jamais au commissariat ;
- Seules 50% de celles qui y vont déposent une plainte ;
- 6% d'entre elles se tournent vers les associations ;
- 57% des victimes disent ne pas parler des violences subies à leurs amis.

Concernant les « violences physiques et/ou sexuelles au sein du ménage », sur la même période 2011-2018 :

- 84% des victimes de violences au sein du ménage ne se sont pas déplacées en commissariat ou en gendarmerie (81% des victimes d'incidents multiples ne sont pas allées en commissariat ou en gendarmerie ; 90% d'entre elles ne s'y sont pas rendues lorsqu'elles étaient victimes d'un incident unique) ;
- 11% des victimes de violences physiques ou sexuelles au sein du ménage dans l'ensemble déclarent avoir formellement déposé plainte ;
- 57% des victimes disent ne pas parler des violences subies à leurs amis ;
- 13% de ces victimes ont contacté les services sociaux et 6% ont rencontré des membres d'associations d'aide aux victimes.

Victim Support Europe a également produit un rapport sur la mise en œuvre de la directive dans les différents pays européens[45].

3) Exemples de réclamations traitées par les membres d'IPCAN

Les services de sécurité sont chargés d'une mission de service public : ils reçoivent les plaintes des victimes, les traitent et peuvent intervenir à leur demande. Cette mission est un aspect important des relations entre la police et la population.

Toutefois, les plaintes reçues par les membres d'IPCAN montrent que cette mission peut être affectée par le manque d'outils appropriés pour le traitement des victimes et des groupes vulnérables, ce qui peut nuire à la confiance des citoyens envers la police.

En particulier, **Charlotte Storgaard** (membre d'IPCAN, Danemark) a insisté sur des réclamations qui faisaient état de rejet des plaintes et d'absence de mesures d'aménagement.

[43] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/victims-rights_en

[44] Interstats « Cadre de vie et sécurité » de 2019 est une enquête conduite chaque année par l'INSEE en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP) et avec le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). Rapport d'enquête : https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/L-enquete-Cadre-de-vie-et-securite-CVS/Rapport-d-enquete-Cadre-de-vie-et-securite-2019

[45] Voir la Synthèse : https://victimsupport.eu/activeapp/wp-content/files_mf/1564677465VOCIARE_Synthesis_Reportweb.pdf



Ces manques constituent des obstacles importants auxquels sont confrontés les publics vulnérables et les personnes qui ont besoin de réponses spécifiques, comme les femmes victimes de violences, les victimes de crimes haineux, les enfants, les personnes en situation de handicap, les personnes ayant des problèmes de santé, les étrangers, les victimes confrontées à d'autres obstacles comme la langue.

Danemark, Independent Police Complaint Authority : appels d'urgence

Au Danemark, l'Autorité indépendante de plaintes contre la police a par exemple examiné le cas d'une jeune femme qui a fait appel aux services de police parce que son ex-petit ami la menaçait à son domicile. Mais l'appel ne se passe pas comme prévu. Elle répète à son interlocuteur policier qu'une personne ayant une maladie mentale est entrée dans sa maison. Le policier lui répond : « On dirait que tu as aussi été infectée, jeune fille ». À la question de la jeune femme : « Si je suis tuée, ils se souviendront de cet appel, non ? », le policier lui répond : « Oui, oui, mais nous enverrons un corbillard ». L'Autorité d'examen des plaintes contre la police a conclu que l'agent de police avait agi de façon critiquable.

France, Défenseur des droits : refus de plainte, personne en situation de handicap

Une réclamante atteinte de déficience auditive se rend au commissariat pour déposer plainte. Le fonctionnaire de police qui la reçoit ne tient pas compte des grandes difficultés qu'elle rencontre notamment pour comprendre et s'exprimer. Sa plainte n'est pas enregistrée. Le Défenseur des droits retient le refus de prendre en compte la situation de handicap de M^{me} X. et le traitement discriminatoire dont elle a été victime au sein du commissariat et rappelle que les conditions d'accueil et de recueil de la parole lors de l'entretien d'une personne venue déposer plainte participent nécessairement de la mission d'assistance qui incombe aux forces de l'ordre.

Suisse, Médiateur de la police : situation concernant une personne ayant un handicap psychique

Monsieur S. souffre d'une maladie psychique depuis de nombreuses années et, à l'occasion d'un incident, ses voisins font appel aux services de police. Ces derniers forcent la porte d'entrée et le maîtrisent fermement. Depuis, Monsieur S est traumatisé et ne sent plus en sécurité chez lui. Grâce à l'intervention

du Médiateur de la police suisse, un suivi médical est mis en place auquel les services de police sont associés. Deux îlotiers de la police de son quartier sont sollicités pour le rencontrer et entrer dans un processus de médiation. Monsieur S. fait part de son ressenti et de sa peur que ces événements se reproduisent. Il explique sa maladie, l'importance du traitement et sa volonté de vivre sereinement. Les policiers sont attentifs et empathiques. La médiation permet d'élaborer un protocole d'intervention, afin de prévenir d'éventuels problèmes ultérieurs, sur la base de précautions logistiques très simples, comme notamment la mise à disposition d'un jeu de clés chez un voisin permettant d'éviter que la porte soit forcée et la communication de cette information à la centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (*117*). D'autres mesures sont mises en place impliquant tous les protagonistes.

4) Principaux défis en matière de soutien aux victimes

L'un des principaux problèmes discutés lors du séminaire est le recours insuffisant des victimes auprès des institutions compétentes afin de faire valoir leurs droits (phénomène du « non recours ») : comme les statistiques ci-dessus le montrent, de nombreuses victimes ne signalent pas l'infraction qu'elles ont subie, ce qui a une incidence importante sur l'accès à leurs droits. Ce phénomène est souvent le résultat d'un manque de confiance dans la police, d'une réticence à s'engager dans une longue procédure judiciaire sans soutien suffisant, mais aussi d'un manque d'informations concernant à la fois leurs droits et les organisations et les services de soutien et d'accompagnement dans les procédures. Le « non-recours » peut aussi s'expliquer lorsque certaines victimes « normalisent » une agression ou lorsqu'elles ne la signalent pas parce qu'elles pensent que cela ne changera rien.

Lorsque les victimes décident de dénoncer une infraction, elles peuvent encore rencontrer des difficultés. Les membres du réseau IPCAN traitent de nombreuses réclamations concernant des refus d'agents de police ou de gendarmerie d'enregistrement de plaintes.

En ce qui concerne les crimes de haine, ou d'autres infractions, il est important de noter que les agents de police ou de gendarmerie ne les reconnaissent pas toujours comme tels, en raison d'un manque de formation ou de préjugés conscients ou inconscients, ce qui affecte les victimes dans leurs droits en ce sens qu'elles ne recevront pas un traitement et un soutien adéquats.

Au-delà, il est également important que les policiers apprennent à détecter les besoins spécifiques des victimes de ces crimes : « *parfois le procès n'est pas la solution, la victime veut simplement se sentir en sécurité, rien de plus rien de moins* » (***Herman Renes**, formateur indépendant*).

La coopération entre les différents acteurs assurant l'accompagnement et le soutien des victimes est essentielle. La police ne peut assumer tous les rôles : certains services de l'État ou associations sont parfois plus adaptés pour recueillir certaines plaintes, un premier témoignage ou orienter une victime vers les services concernés. Cependant, les victimes ne savent pas toujours vers qui se tourner, elles manquent souvent d'informations sur les associations qui peuvent les soutenir. Pour **Levent Altan**, rares sont en effet les polices nationales en Europe ayant mis en place un système automatique de réorientation des victimes auprès des services de soutien les plus adaptés.

La coopération entre les différents acteurs est essentielle et peut donc permettre à ces victimes d'avoir accès à tous les services auxquels elles ont droit.

5) Études de cas / pratiques mis(es) en œuvre

LES VILLES, ACTRICES DE LA COOPÉRATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS D'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES

Elizabeth Johnston
EFUS, UE

Les villes ont un rôle important à jouer pour **donner des opportunités d'échanges en dehors des murs, créer des plateformes de coopération, et jouer un rôle de partage des connaissances**. À titre d'exemple, la ville de Rotterdam, aux Pays Bas, a mis en place un commissariat « pop-up » qui se déplace dans les différents quartiers, pour venir au contact des populations.

La ville de Bordeaux, en France, a mis en place un dispositif unique, ELUCID (« Ensemble luttons contre les inégalités et les discriminations »)[46] à destination des victimes de discriminations ou de violences discriminatoires. Ce réseau d'accès aux droits a été créé en partenariat avec le Barreau de Bordeaux, la direction départementale de la police nationale, le Défenseur des droits, le département et les associations concernées. Un accompagnement sur mesure est prévu pour les victimes qui contactent le réseau, en ligne, par téléphone, ou pendant les permanences :

- Un rendez-vous avec un spécialiste des discriminations ;
- Une consultation juridique gratuite ;
- Une écoute confidentielle ;
- Une orientation ciblée ;
- Une mise en relation avec des avocats, juristes et/ou associations.

CENTRES DE PRISE EN CHARGE DES VIOLENCES SEXUELLES

Antonio Caci
Comité P, Belgique

Une expérience pilote a été financée par le gouvernement belge sur l'accueil des victimes de violences sexuelles dans trois hôpitaux belges afin de mettre en place des « centres de prise en charge des violences sexuelles »[47] : ces centres intégrés accueillent les femmes victimes de violences sexuelles directement à l'hôpital où sont présents policiers, travailleurs sociaux… Les victimes de violences sexuelles qui s'y rendent peuvent recevoir les services suivants :

- Soins médicaux et suivi ;
- Soutien psychologique (première prise en charge et accompagnement) ;
- Enquête médico-légale (constat des lésions, récolte de preuves…) ;
- Possibilité de déposer plainte auprès d'un policier sur place spécialement formé.

Ces centres rassemblent donc tous les acteurs de la prise en charge des victimes en un seul lieu, en dehors du commissariat de police, et favorisent la coopération entre la police et les autres acteurs de soutien des victimes (hôpitaux, associations).

Selon **Antonio Caci**, de nombreuses femmes se tournent plus facilement vers ces structures plutôt que vers les commissariats.

ÉVALUATIONS INTERNE ET EXTERNE DE L'ACCUEIL DES VICTIMES PAR LA GENDARMERIE

Général Labbé
Chef de l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale, France

L'accueil des groupes vulnérables par la Gendarmerie française est contrôlé de différentes manières pour s'assurer qu'ils répondent aux missions d'accueil, d'écoute, de conseil et d'accompagnement :

- Contrôle interne par la gendarmerie ;

[46] https://www.elucid.bordeaux.fr/
[47] Plus d'infos : https://www.violencessexuelles.be/centres-prise-charge-violences-sexuelles

- Contrôle externe par un organisme indépendant de mesure de la « satisfaction » de la victime prise en charge (ex : étude publiée par Interstats (voir plus haut) sur la « satisfaction » des victimes de violences conjugales) ;
- Contrôle par les citoyens : chaque année, 1 500 réclamations de citoyens sont adressées au chef de l'inspection générale pour demander des explications sur le comportement des gendarmes vis-à-vis des victimes ;
- Le Défenseur des droits joue également un rôle de contrôle du respect de la déontologie des services de police et de gendarmerie et reçoit chaque année les réclamations de citoyens.

Le Général Labbé, présent lors du séminaire, a évoqué deux outils innovants lancés récemment en matière d'accueil et d'assistance aux groupes vulnérables. Le premier est spécifiquement destiné aux victimes de violences intrafamiliales et a été mis en œuvre après un audit mené au sein de la gendarmerie sur l'accueil des publics vulnérables. Ont ainsi récemment été créées des unités dédiées à la prévention des violences intrafamiliales et au suivi des victimes fonctionnant avec un réseau de partenaires permettant une prise en charge globale et pluridisciplinaire, de nouvelles formations destinées aux gendarmes en la matière ainsi qu'une grille d'évaluation du danger pour les victimes.

Par ailleurs, la « brigade numérique » a été mise en place pour répondre aux demandes des citoyens via un site Internet dédié. Cette innovation technologique permet au public d'obtenir ou de transmettre des informations, 24h/24 et 7j/7, où qu'il se trouve, via un smartphone, une tablette ou un ordinateur, notamment pour les signalements de violences sexuelles et conjugales. À cet égard, les gendarmes de la brigade numérique sont spécialement formés pour conseiller et orienter les victimes et ont traité environ 2 100 demandes en la matière depuis l'ouverture du portail en 2017.

Le général Labbé a souligné l'importance de l'indépendance de l'évaluation des pratiques mises en œuvre. Il a donné l'exemple du contrôle de la brigade numérique mise en place pour répondre aux victimes de violences conjugales, dont les services sont contrôlés par Vox usagers, organisme indépendant permettant aux usagers de partager sur un site Internet dédié leurs expériences et leurs avis sur les services publics auxquels ils ont eu recours, dont la gendarmerie. Les résultats affichés sur le site permettent de mesurer à la fois la satisfaction des usagers, c'est-à-dire leur perception de la qualité de service (satisfaction globale, satisfaction concernant la qualité de l'accueil, clarté de la réponse fournie…) et la qualité du service rendu mesurée par des indicateurs de performance (délai moyen de réponse…). Afin de garantir l'indépendance de son évaluation, cet organisme n'est rémunéré par aucune des administrations évaluées, mais par la Délégation interministérielle à la transformation publique.

PROJET DE SOUTIEN AUX VICTIMES DE CRIMES DE HAINE

Robert Kusche
Association RAA – Sachsen, Allemagne

L'association allemande RAA – Sachsen a mis en place depuis 2005 un projet financé par le gouvernement dans trois villes de Saxe, une région avec une longue histoire de violences racistes et néo-nazies. En 2018, 320 cas de violences ont été relevés dans la région, principalement des dommages corporels et des menaces ; une personne a été tuée en raison de son orientation sexuelle. Ces chiffres ne prennent pas en compte les cas de violences non signalés. Le projet avait pour objectif de répondre au défi du non-recours lié à un manque de confiance envers la police et au manque d'information sur les organisations qui peuvent soutenir les victimes. Lorsque des crimes de haine ne sont pas signalés, ils demeurent invisibles dans le discours public et les victimes ne sont pas protégées.

L'organisation a mis en place une veille sur ces actes de violence, non pas pour nourrir les données sur le sujet, mais pour prendre directement contact avec les victimes potentielles de ces crimes qui ne les signalent pas. Ainsi, à partir des ressources d'un réseau d'organisations de terrain, des rapports de police et d'articles, l'organisation identifie les crimes de haine dans la région et tente ensuite de prendre contact avec les victimes. Une fois la victime identifiée, un plan de soutien est élaboré pour lui permettre de faire face à la situation. L'organisation les accompagne, dans la plupart des cas, à la police et tout au long de la procédure judiciaire.

BRIGADES NUMÉRIQUES AU SERVICE DES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES

Général Labbé
France

La Gendarmerie française a mis en place un tchat en ligne pour les victimes de violences conjugales. L'objectif est de répondre à la difficulté pour certaines d'entre elles de se rendre en gendarmerie pour faire part de ce qui leur est arrivé. Avec ce tchat, elles peuvent désormais s'isoler pour échanger en ligne.

Le premier échange dure en moyenne une heure. Les membres de la brigade ont pour mission d'écouter, de conseiller et d'orienter les victimes. Ils peuvent notamment les orienter vers des associations de soutien, et leur donner un rendez-vous avec un gendarme dans le lieu de leur choix, pas forcément à la gendarmerie (hôpital, domicile d'un proche...). Les victimes peuvent également demander une intervention des gendarmes via le tchat.

Chaque mois, la brigade répond à 7 000 contacts. Parmi eux, 140 sont liés à des violences conjugales ou sexuelles. Les retours, évalués par l'organisme indépendant Vox usagers, sont globalement positifs.

6) Les propositions de solutions qui ressortent du séminaire

RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS CONCERNÉS : SERVICES DE POLICE ET GENDARMERIE, AUTORITÉS PUBLIQUES ET LOCALES, SOCIÉTÉ CIVILE…

Les autorités publiques, les villes peuvent jouer un rôle pour favoriser cette coopération, créer des plateformes collaboratives, des espaces d'accueil pour les victimes rassemblant tous les services à leur disposition.

ASSURER LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME D'AIGUILLAGE AUTOMATISÉ ET GÉNÉRALISÉ VERS LES ORGANISMES D'AIDE AUX VICTIMES

Ceci exige des changements structurels et un changement de long terme de la culture des services de police (le défi consiste à aider les policiers à comprendre que le travail d'écoute et de soutien auprès des victimes fait partie de leur métier, tout autant que la poursuite des infractions).

« EMPOWERMENT »

Renforcement de la capacité à agir des victimes afin de leur permettre de mieux s'approprier la procédure et de mieux s'orienter.

GARANTIR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES VICTIMES DE CRIME DE HAINE PAR LES SERVICES DE POLICE

Prendre en compte les motifs haineux dans les enquêtes sur ces crimes, reconnaître l'impact de ces crimes sur leurs victimes afin d'y répondre adéquatement.

FORMER LES POLICIERS À L'ÉCOUTE, L'ADAPTATION, L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DES VICTIMES

Il est important, durant la formation initiale, d'enseigner des compétences en matière de savoir-faire mais également en matière de savoir-être : apprendre à s'adapter aux différentes situations, à reconnaître l'autre, à cultiver l'altruisme. Les policiers et gendarmes doivent comprendre l'importance de la qualité de l'écoute, du conseil, de l'adaptation à chaque type de victimes... Ces qualités sont essentielles pour prendre en compte correctement la vulnérabilité d'une personne et pouvoir lui répondre de manière adéquate, au-delà de l'information sur ses droits et sur les procédures.

Dans cette optique, les formations sur l'accueil des victimes doivent adopter une « approche centrée sur la victime » : quels sont ses besoins ? Qu'est-ce que la victimisation secondaire et comment l'empêcher ? Si la victime n'est pas correctement écoutée, qu'elle a le sentiment de n'avoir pas été prise au sérieux, qu'il n'y a pas de suivi ou d'accompagnement, elle sera d'autant plus vulnérable. Les formations devraient en conséquence inclure des enseignements sur les risques de victimisation secondaire (quand la victime n'est pas écoutée).

La mise en place d'officiers référents comme cela a été fait en France à titre d'exemple pour les personnes LGBTI est importante à cet égard. « *Il a semblé bon aux autorités qu'il y ait un correspondant spécialisé sur les questions LGBTI pour faciliter les dépôts de plainte* » (***Sophie Hatt**, Direction de la coopération internationale, ministère de l'Intérieur, France*).

Dans la réponse apportée aux victimes, il faut également que les policiers prennent en compte que les poursuites judiciaires ne sont pas toujours la meilleure solution. Certaines victimes souhaitent en priorité se sentir à nouveau en sécurité, protéger leurs proches...

Il a également été noté que les formations dispensées par des pairs ont parfois un plus grand impact sur les policiers formés qui écouteront différemment.

METTRE EN PLACE SYSTÉMATIQUEMENT UNE ÉVALUATION INDÉPENDANTE DES PRATIQUES MISES EN PLACE, DE L'ACCUEIL DES VICTIMES PAR LES SERVICES DE POLICE

Il est particulièrement nécessaire de sensibiliser la police à la situation des Roms en Europe : selon les rapports de la FRA, la jurisprudence de la CEDH, etc.,les Roms, qui constituent la plus grande minorité ethnique en Europe, font partie des personnes les plus discriminées et les plus exposées à différentes formes de vulnérabilité. Les Roms sont particulièrement exposés au risque d'être victimes de crimes haineux ou d'abus de la part de la police. Les policiers doivent recevoir une formation spécifique sur ces questions. Cependant, la formation ne résoudra pas à elle seule le problème. Les autorités internes et externes (telles que les membres du réseau IPCAN) doivent reconnaître la situation et œuvrer pour la protection des Roms.

Des membres du réseau IPCAN ont souhaité réunir un certain nombre de recommandations issues des débats du Séminaire dans une déclaration commune du réseau, rendue publique en juin 2020.

IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS
• AUTHORITIES' NETWORK •