



Doc. 15199

14 décembre 2020

Le profilage ethnique en Europe: une question très préoccupante

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Les forces de l'ordre effectuent quotidiennement des contrôles d'identité. Cependant, certaines personnes sont plus particulièrement ciblées pour ce type de contrôles pour des motifs tels que la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, ou la religion perçue. Le fait d'appréhender une personne pour ces motifs est constitutif de discrimination.

Le profilage ethnique favorise une vision déformée de la société, dans laquelle les stéréotypes, les préjugés et la discrimination raciale sont non seulement tolérés, mais même encouragés. Il a un impact négatif sur ses victimes et affecte la confiance entre la police et la population. Le profilage ethnique peut diminuer l'efficacité des actions de la police en augmentant leur prévisibilité. Il est nécessaire de mettre l'accent sur la sensibilisation aux effets négatifs du profilage ethnique, de tenir des registres des contrôles d'identité effectués, de collecter des données sur l'incidence du profilage ethnique, de mettre en place des mécanismes indépendants chargés des plaintes contre la police, d'investir dans la formation des agent·e·s de police, de fournir aux forces de l'ordre les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission et d'encourager davantage le dialogue.

Les autorités publiques et les dirigeants et dirigeantes politiques doivent montrer l'exemple et prendre des mesures pour lutter contre le racisme systémique. Parmi les moyens d'action politique concrets figurent la législation interdisant la discrimination, la condamnation du profilage ethnique dans les débats publics, la réaction aux discours racistes et le refus de justifier le racisme de la part de représentant·e·s des autorités gouvernementales.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14545](#), renvoi 4387 du 25 juin 2018.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Boriss Cilevičs, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Portée du rapport et méthodes de travail	6
3. Instruments internationaux de lutte contre le profilage ethnique	7
4. Collecte de données sur le profilage ethnique	9
5. Profilage et opérations de contrôle et de fouille licites	12
6. Le profilage ethnique est-il efficace?	13
7. Recommandations pour prévenir et combattre le profilage ethnique	13
7.1. Interdiction légale du profilage ethnique	13
7.2. Codes de conduite et conseils opérationnels	14
7.3. Dénonciation ferme du profilage ethnique par les responsables	14
7.4. Formation	14
7.5. Dialogue	14
7.6. Promouvoir la diversité dans le recrutement des forces de police	14
7.7. Remise d'attestations à la suite d'opérations d'interpellation et de fouille	14
7.8. Mécanismes indépendants de plaintes contre la police	15
7.9. Effets de l'intelligence artificielle sur le maintien de l'ordre	15
7.10. Sensibilisation	15
7.11. Dimension intersectionnelle du profilage	15
7.12. Obligation de la police de rendre des comptes	15
7.13. Réforme et mutation en profondeur	15
7.14. Coopération avec les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains	16
8. Conclusions	16

A. Projet de résolution²

1. Dans le monde entier, les manifestations de masse qui ont suivi l'assassinat de George Floyd le 25 mai 2020 à Minneapolis ont une nouvelle fois sensibilisé l'opinion publique à la nécessité urgente de renforcer la lutte contre le racisme. Le racisme institutionnel, la violence et les abus racistes sont signalés depuis des années dans toute l'Europe. L'Assemblée parlementaire se préoccupe de la persistance de comportements racistes dans les sociétés européennes et souligne qu'il ne saurait y avoir d'impunité pour les manifestations de racisme.
2. Les forces de police jouent un rôle essentiel pour la cohésion de la société, en protégeant la population des menaces qui pèsent sur la sécurité et en contribuant à faciliter la cohabitation pacifique. Outre d'autres fonctions importantes, elles jouent un rôle clé dans l'orientation des victimes de violence en quête de protection et justice. Depuis le début de la pandémie de covid-19, elles veillent également au bon respect du confinement et d'autres mesures de restriction prises pour l'endiguer. L'attitude des fonctionnaires de police envers la population et les méthodes employées pour mener à bien leur mission influent considérablement sur la confiance et l'appui du public. Ils et elles devraient être exemplaires et tenus responsables de leurs actes.
3. Dans toute l'Europe, les forces de l'ordre ainsi que les services de contrôle des frontières et de répression mènent quotidiennement des activités de surveillance, d'enquête et de vérification, et des contrôles d'identité de manière routinière. Certaines méthodes employées vont pourtant à l'encontre des normes internationales relatives aux droits humains. Le profilage ethnique ou racial désigne toute situation où des personnes sont arrêtées, contrôlées ou font l'objet d'une enquête sans aucun motif raisonnable et objectif, en raison de leur couleur, de leur apparence ou de la perception de leur nationalité, de leur appartenance ethnique, de leur origine ou de leur religion. L'intelligence artificielle démontre et amplifie l'existence de ce type de partis pris et de préjugés. En dépit de son caractère discriminatoire, et par conséquent illicite, il a été prouvé que le profilage ethnique constitue une pratique courante en Europe.
4. Le profilage ethnique peut avoir une incidence négative à la fois sur les personnes contrôlées et sur la société en général. Il contribue à produire une vision déformée et une stigmatisation de certaines parties de la population. Il témoigne en outre d'un racisme profondément enraciné. Le profilage ethnique est contre-productif car il réduit l'efficacité du travail d'enquête, rendant le travail de la police plus prévisible et plus sujet aux préjugés.
5. L'Assemblée rappelle que, dans sa [Résolution 1968 \(2014\)](#) «La lutte contre le racisme dans la police», elle soulignait déjà que les attitudes et comportements racistes au sein de la police envers les minorités visibles ont un impact négatif sur l'opinion publique et peuvent renforcer les préjugés. Elle rappelle également sa [Résolution 2275 \(2019\)](#) «Rôle et responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance», dans laquelle elle soulignait que les femmes et les hommes politiques ont à la fois l'obligation politique et la responsabilité morale de s'abstenir de tout propos haineux et de tout vocabulaire stigmatisant, et de condamner immédiatement et clairement leur emploi par autrui, car le silence peut être interprété comme une approbation ou un soutien.
6. L'Assemblée salue le travail de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, qui condamne constamment le recours au profilage ethnique et appelle les États membres à proscrire son utilisation. L'Assemblée est représentée à l'ECRI et lui réitère tout son soutien dans ce contexte.
7. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures fermes pour lutter contre le profilage ethnique, et notamment:
 - 7.1. à condamner et interdire clairement le profilage ethnique dans la législation nationale, si ce n'est pas déjà le cas;
 - 7.2. à renforcer la lutte contre la discrimination raciale, en particulier en temps de crise comme la pandémie de covid-19;
 - 7.3. à assurer le suivi des recommandations pertinentes de l'ECRI et prendre des mesures pour veiller à leur pleine mise en œuvre, notamment la Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 27 novembre 2020.

- 7.4. à promouvoir des activités de sensibilisation sur la prévention et la lutte contre le profilage ethnique, à encourager le dialogue entre les forces de l'ordre et les communautés minoritaires à tous les niveaux, ainsi qu'avec les ONG pertinentes, et à créer des cadres pour ce dialogue, si nécessaire;
 - 7.5. à demander l'adoption par les forces de l'ordre de codes de conduite dont le contenu viserait à prévenir les comportements racistes et le profilage ethnique, si ce n'est pas déjà le cas, et à assurer leur mise en œuvre;
 - 7.6. à doter les forces de police des moyens adéquats et notamment humains pour qu'elles puissent mener leur mission à bien, et à garantir la diversité dans le recrutement des forces de police afin de refléter la diversité de la population;
 - 7.7. à organiser régulièrement des formations sur la prévention et la lutte contre le racisme pour tous les fonctionnaires de police, y compris des formations spécifiques sur la prévention et la lutte contre le profilage ethnique, en appliquant un prisme intersectionnel;
 - 7.8. à mettre en place des mécanismes indépendants de plainte contre la police, lorsque cela n'est pas déjà fait, et à les doter d'effectifs et de moyens suffisants pour assurer le suivi des sanctions prononcées;
 - 7.9. à soutenir les victimes de discrimination raciale et les victimes de violences et d'abus policiers, y compris dans leurs démarches pour obtenir justice;
 - 7.10. à exiger systématiquement, si ce n'est pas déjà le cas, la remise d'attestations à la suite d'opérations d'interpellation et de fouille, et à veiller à clairement identifier les fonctionnaires de police qui effectuent ce type de tâches;
 - 7.11. à lancer des études sur les pratiques policières à l'échelle nationale pour obtenir une vue d'ensemble du recours au profilage ethnique, à recueillir des données ventilées, à publier les résultats de ces études et à prendre des mesures de suivi adaptées;
 - 7.12. à soutenir les institutions nationales de défense des droits humains et les organismes de promotion de l'égalité, qui jouent un rôle essentiel dans la lutte contre le racisme et la discrimination, y compris le profilage ethnique, quel qu'en soit le motif.
8. L'Assemblée invite les parlements nationaux:
 - 8.1. à tenir des débats sur la nécessité de prévenir et de lutter contre le profilage ethnique et le racisme au sein des forces de l'ordre;
 - 8.2. à tenir des débats sur les recommandations de politique générale et les recommandations faites aux Etats par l'ECRI, leur mise en œuvre et à lancer des initiatives parlementaires à cette fin.
 9. L'Assemblée invite les dirigeantes et dirigeants politiques, ainsi que les hauts responsables des forces de l'ordre et des services répressifs, à condamner fermement la pratique du profilage ethnique et à appeler à y mettre fin.
 10. L'Assemblée salue l'adoption par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale de la recommandation générale sur la prévention du profilage racial par la police et la lutte contre cette pratique et réaffirme son soutien aux travaux dudit comité et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

B. Exposé des motifs, par M. Boriss Cilevičs, rapporteur

1. Introduction

1. Dans toute l'Europe, la police effectue quotidiennement, de manière routinière, des contrôles d'identité dans diverses situations. Cependant, elle cible plus particulièrement certaines personnes pour ce type de contrôles en se fondant sur des motifs tels que la race, la couleur³ ou l'origine nationale ou ethnique. Le fait d'appréhender une personne pour ces motifs est constitutif de discrimination.

2. Mutuma Ruteere, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, estime que «le profilage racial et ethnique perdure et continue de contrarier sérieusement, à travers le monde, l'exercice effectif des droits des membres de certains groupes raciaux, ethniques et religieux, compte tenu en particulier des dispositifs actuels de lutte contre le terrorisme»⁴. Il décrit le profilage racial et ethnique⁵ comme «le fait, pour les forces de l'ordre, les services de sécurité et la police des frontières, de soumettre des personnes à des fouilles poussées, des contrôles d'identité et des enquêtes, ou de déterminer leur implication dans une activité criminelle, en tenant compte de leur race, de leur couleur de peau, de leur ascendance ou de leur origine nationale ou ethnique»⁶.

3. Le profilage ethnique peut avoir de graves répercussions sur les victimes et sur la société au sens large et contribue à promouvoir une vision déformée de la société où les stéréotypes, les préjugés et la discrimination raciale sont non seulement tolérés, mais aussi encouragés. Il renforce également la discrimination et affecte la vie quotidienne des victimes et de la société dans son ensemble. Le profilage ethnique peut survenir dans différents lieux publics, dans les commissariats de police, dans la rue, dans un aéroport, aux frontières, dans une gare, à un arrêt d'autobus, aux abords de bâtiments religieux ou dans des établissements scolaires, pour ne citer que quelques exemples. Le profilage ethnique est avant tout le fait de fonctionnaires de police et de l'immigration, mais des cas ont également été signalés dans d'autres secteurs, y compris le système judiciaire.

4. Lors de l'adoption de la [Résolution 1968 \(2014\)](#) «La lutte contre le racisme dans la police», l'Assemblée parlementaire a déjà fait part de ses préoccupations concernant le profilage ethnique en Europe, défini comme étant «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».

5. Bien que le contenu de la Résolution 1968 (2014) soit toujours valable selon moi, le contexte européen global a changé. La radicalisation est en augmentation et le risque d'attentats terroristes qui ont fait des centaines de victimes en Europe ces dernières années reste élevé. La pression sur la police est énorme et, dans de telles circonstances, il n'est pas surprenant que les opérations d'interpellation et de fouille, en vue de prévenir de nouveaux attentats, se soient accrues et que le profilage soit largement utilisé. Le recours au profilage illicite n'en demeure pas moins discriminatoire, quelles que soient les circonstances.

6. En outre, la pandémie de covid-19 a conduit les gouvernements du monde entier à imposer diverses mesures d'urgence aux populations pour empêcher la propagation du virus au printemps et à l'automne 2020, limitant ainsi la liberté de circulation. Des contrôles d'identité ont été effectués pour garantir le respect des mesures de confinement. Il a souvent été rapporté que les personnes de couleur, les personnes issues de l'immigration ou les Roms étaient soumis à de tels contrôles dans une proportion plus élevée que le reste de la population. La pandémie de covid-19 a exacerbé les inégalités à tous les niveaux et mis en lumière les pratiques discriminatoires existantes.

7. Le meurtre de George Floyd le 25 mai 2020 à Minneapolis aux États-Unis a entraîné à l'échelle mondiale des mouvements de protestation contre les violences policières et contre le racisme institutionnel en général. Des manifestations ont été organisées dans les principales villes européennes pour soutenir le mouvement *Black Lives Matter* et dénoncer le racisme, le profilage ethnique, la discrimination et les brutalités policières. Ces mouvements de masse ont contribué à renforcer la sensibilisation au profilage ethnique et à la nécessité de renforcer la lutte contre le racisme institutionnel. En réaction à ces manifestations, plusieurs

3. «[Being Black in the EU](#)» (en anglais uniquement), rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, 2018.

4. Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, lors de la 29^{ème} session du Conseil des droits de l'homme, point 9 de l'ordre du jour, 20 avril 2015.

5. Dans la suite du rapport, le terme de «profilage ethnique» renverra également au profilage racial.

6. Idem.

services de police ont reconnu et dénoncé l'existence du racisme au sein de leurs structures. Des enquêtes ont été lancées en Allemagne, au Pays de Galles et en Écosse, pour n'en citer que quelques-unes. Il est indispensable d'agir pour changer le système de l'intérieur, tout en reconnaissant que le racisme systémique exige une réponse systémique qui engage tous les aspects du problème.

8. Le travail des services de police est essentiel, tout comme l'examen des décisions des autorités politiques qui orientent les actions de la police. Ils sont en première ligne pour faire appliquer la loi et peuvent jouer un rôle déterminant dans l'établissement d'un climat de confiance entre les communautés. Il arrive trop souvent qu'ils ne soient pas considérés comme des défenseurs des droits humains, alors que, selon moi, c'est l'une de leurs fonctions premières, outre leur mission de maintien de l'ordre. La police peut être un acteur essentiel dans la lutte contre le racisme systémique. Le recours au profilage ethnique par des fonctionnaires de police et son acceptation silencieuse par d'autres sapent ce principe et propagent la discrimination raciale dans la société en général. Il produit des effets au-delà de la personne contrôlée: en effet, il donne à penser qu'il est acceptable de distinguer des personnes en fonction de leur couleur ou de leur appartenance ethnique.

9. Le profilage ethnique peut également réduire l'efficacité de l'action policière en augmentant sa prévisibilité et en amenant la police à se concentrer sur des critères non pertinents pour identifier les crimes, tout en détournant son attention de facteurs plus pertinents, tels que les comportements suspects. Il peut entraver le dépistage de criminels potentiels ne correspondant pas à certains stéréotypes. Il érode la confiance envers la police. Il peut aussi réduire la coopération au cours des enquêtes et la probabilité que le public signale les crimes et les menaces à la sécurité. Il peut également engendrer des tensions et des conflits entre la population et la police. Le profilage ethnique se répercute sur la responsabilité juridique des autorités policières.

2. Portée du rapport et méthodes de travail

10. La proposition à l'origine du présent rapport rappelle que l'Assemblée a déjà souligné les effets négatifs et l'illégalité du profilage ethnique dans sa Résolution 1968 (2014). Elle fait valoir que le profilage ethnique peut avoir une incidence négative sur les victimes et sur la société dans son ensemble. Elle montre que, ces dernières années, plusieurs États ont adopté des lois et des pratiques qui favorisent davantage le profilage ethnique et fait état d'informations qui indiquent une augmentation des abus liés à des contrôles discriminatoires. Elle souligne que l'Assemblée devrait faire le point sur l'incapacité des États membres de mettre fin au profilage ethnique et proposer des mesures, y compris des bonnes pratiques, pour y remédier.

11. Dans le présent rapport, j'ai entrepris de faire le point sur la situation actuelle en ce qui concerne la pratique du profilage ethnique et de présenter les tout derniers développements en la matière. J'ai analysé le travail de la police au cours des opérations de contrôle et de fouille et des contrôles d'identité et j'ai passé en revue les mécanismes d'obligation de rendre des comptes. Je me suis également intéressé au profilage légal, aux effets du profilage ethnique sur les victimes et les témoins des contrôles, et j'ai effectué des recherches sur l'efficacité du profilage ethnique dans l'action de la police.

12. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, j'ai eu un entretien avec M. Jacques Toubon, ancien Défenseur français des droits, le 21 janvier 2019 à Strasbourg. Il m'a présenté ses travaux sur la lutte contre les contrôles d'identité discriminatoires en France et ses principales recommandations sur les moyens de les prévenir. La commission a également tenu une audition le 10 avril 2019 avec la participation de M^{me} Lanna Hollo, juriste, Open Society Justice Initiative (Paris), et de M. Michael Whine, membre de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) pour le Royaume-Uni. Le 12 septembre 2019, la commission a tenu une deuxième audition avec la participation de M^{me} Aydan Iyigüngör, gestionnaire de projet, Unité Assistance technique et renforcement des capacités, à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) à Vienne, et de M. Tamás Kádár, directeur adjoint du Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), basé à Bruxelles.

13. J'ai participé à la conférence «La lutte contre le profilage ethnique en Europe: leçons, bonnes pratiques et développements futurs», organisée par l'Open Society Justice Initiative et qui s'est tenue du 28 au 30 juin 2019 à Valence (Espagne). À cette occasion, j'ai pu rencontrer des représentants d'organisations non gouvernementales autrichiennes, allemandes, néerlandaises, espagnoles et suédoises, et m'entretenir avec des représentants de la police.

14. J'ai été invité à participer à la conférence intitulée «Les relations police-population: enjeux et pratiques»⁷ organisée par le bureau du Défenseur français des droits, la FRA et l'Independent Police Complaints Authorities Network (IPCAN) les 17 et 18 octobre 2019 à Paris. Malheureusement, je n'ai pas pu m'y rendre, mais M. Momodou Malcolm Jallow (Suède, GUE), rapporteur général sur la lutte contre le racisme

et l'intolérance, y a pris part et a fait rapport à la commission sur sa participation. Permettez-moi de profiter de cette occasion pour le remercier de son engagement en tant que rapporteur général et de remercier pour leurs contributions tous les expert·e·s que j'ai rencontrés lors de réunions bilatérales ou qui ont participé à des auditions.

15. J'ai suivi le webinaire organisé le 1^{er} juillet 2020 par la commission sur l'égalité et la non-discrimination sur l'action des parlements pour mettre fin à la discrimination systémique et au racisme institutionnel en Europe⁸, et j'ai procédé à une recherche documentaire sur le profilage ethnique pendant la pandémie. J'ai commencé à travailler sur le présent rapport avant les récentes manifestations de protestation contre le racisme et le profilage ethnique, et j'ai été témoin de l'intérêt croissant suscité par cette question au cours de l'année passée.

16. Je souhaiterais également remercier M. Ahmet Yildiz, président de la délégation turque auprès de l'Assemblée, pour sa contribution écrite reçue le 20 septembre 2020. Il a mis en relief le traitement discriminatoire subi par les citoyen·ne·s turcs en Europe ainsi que l'accroissement des violences policières exercées à leur encontre et à l'encontre d'autres groupes d'immigrés. Selon ses termes, «en tant que reflet d'un racisme institutionnalisé, le profilage ethnique fait chaque jour reculer l'État de droit et le respect des droits humains», et je ne peux qu'approuver ce constat.

3. Instruments internationaux de lutte contre le profilage ethnique

17. Le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations Unies se sont tous deux employés à formuler des recommandations et des orientations à l'intention de leurs États membres sur la prévention et la lutte contre le profilage ethnique. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ne mentionne pas spécifiquement le profilage ethnique. Toutefois, plusieurs articles pourraient être applicables, notamment l'article 5 sur le droit à la liberté et à la sûreté, l'article 14 sur l'interdiction de la discrimination et l'article 13 sur le droit à un recours effectif.

18. La Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police souligne que «la police doit être organisée de manière à promouvoir de bons rapports avec la population et, le cas échéant, une coopération effective avec d'autres organismes, les communautés locales, des organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la population, y compris des groupes minoritaires ethniques. (...) La formation des personnels de police doit pleinement intégrer la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie»⁹.

19. Dans son arrêt du 13 décembre 2005 rendu en l'affaire *Timichev c. Russie*¹⁰, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que «le fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables constitue une discrimination. [...] La discrimination fondée sur l'origine ethnique réelle ou perçue constitue une forme de discrimination raciale [...]. La discrimination raciale 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». La Cour n'envoie pas seulement un message fort aux pouvoirs publics pour promouvoir une société exempte de racisme, elle exige également que des mesures soient prises pour mettre un terme à la discrimination raciale. Selon elle, une différence de traitement fondée sur l'origine ethnique ne peut être justifiée en aucune circonstance et constitue donc toujours une discrimination¹¹.

7. [Rapport sur le Cinquième séminaire du Réseau IPCAN, «Rapports police-population: enjeux et pratiques»](#), 17-18 octobre 2019.

8. Un enregistrement du webinaire tenu le 1^{er} juillet 2020 est disponible [ici](#).

9. Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police (adoptée par le Comité des Ministres le 19 septembre 2001 à la 765^{ème} réunion des Délégués des Ministres), paragraphes 18 et 30.

10. Requêtes n°s 55762/00 et 55974/00.

11. «En tout état de cause, la Cour considère qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes de pluralisme et du respect de la diversité culturelle».

20. Une autre décision pertinente est l'arrêt *Lingurar c. Roumanie* du 16 avril 2019¹². Pour la première fois, la Cour a jugé que les requérants avaient été pris pour cible en raison de leur appartenance ethnique perçue par les autorités et du préjudice lié à cette perception. Les autorités associent la communauté rom à la délinquance et la ciblent donc particulièrement. La Cour a estimé qu'il s'agissait là d'un profilage ethnique et d'une discrimination.

21. L'ECRI a mené des travaux novateurs sur le sujet et a adopté la [Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police](#), où elle souligne d'emblée (paragraphe 1) que les États devraient «définir et interdire clairement le profilage racial dans la loi». Elle recommande également, entre autres, que les États introduisent «un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs». Dans l'exposé des motifs, l'ECRI explique les raisons pour lesquelles cette pratique est néfaste et contre-productive. Elle considère en effet que le profilage racial est une forme spécifique de discrimination raciale, car il suppose «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». Je considère cette recommandation de politique générale comme un solide instrument de lutte contre le profilage ethnique qu'il convient de promouvoir davantage.

22. Lors de sa 82^{ème} réunion plénière (30 juin-2 juillet 2020), l'ECRI a adopté une déclaration sur les abus policiers à caractère raciste, notamment le profilage racial, et le racisme systémique¹³. Rappelant ses travaux antérieurs et les positions de la Cour européenne des droits de l'homme, l'ECRI souligne «qu'il est indispensable de créer une culture policière selon laquelle les abus à caractère raciste sont considérés comme n'ayant aucune place au sein de la police et selon laquelle la prévention et la lutte contre le racisme se poursuivent en toutes circonstances. En outre, les forces de l'ordre doivent veiller à communiquer avec les médias et le public en général d'une façon qui ne soit pas de nature à entretenir l'hostilité ou les préjugés à l'encontre de groupes minoritaires».

23. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale des Nations Unies interdit clairement le recours au profilage racial (articles 2, 4, 5 et 7)¹⁴. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a également adopté la [Recommandation générale n° 13](#) concernant la formation des responsables de l'application des lois à la protection des droits de l'homme, ainsi que la [Recommandation générale n° 36](#) sur la prévention du profilage racial par la police et la lutte contre cette pratique.¹⁵ La recommandation générale comprend une description des conséquences du profilage racial, des informations sur le profilage algorithmique, les préjugés et la discrimination raciale et des recommandations concernant les mesures législatives et politiques, l'éducation et la formation aux droits humains, le recrutement, la police de proximité, la responsabilisation, les données ventilées et l'intelligence artificielle.

24. En outre, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé, dans une décision adoptée en 2009, que «les contrôles d'identité effectués à des fins de sécurité publique ou de prévention de la délinquance en général, ou pour contrôler l'immigration illégale, visent un objectif légitime. Toutefois, lorsque les autorités procèdent à de telles vérifications, les caractéristiques physiques ou ethniques des personnes qui y sont soumises ne doivent pas être considérées en soi comme un indice de leur présence illégale éventuelle dans le pays»¹⁶.

25. Le 19 juin 2020, le Parlement européen a adopté une résolution sur les manifestations contre le racisme après la mort de George Floyd. Il «condamne le profilage racial et ethnique utilisé par la police et les services répressifs et estime que la police et les services répressifs doivent se montrer exemplaires en

12. Requête n° 48474/14.

13. [Déclaration de l'ECRI sur les abus policiers à caractère raciste, notamment le profilage racial, et le racisme systémique](#), adoptée par l'ECRI à sa 82^{ème} réunion plénière (30 juin – 2 juillet 2020).

14. Article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale: Dans la présente Convention, l'expression «discrimination raciale» vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». L'article 5 de la Convention reconnaît l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique.

15. La recommandation adoptée est disponible en ligne à l'adresse suivante (en anglais uniquement): https://tbineternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/CERD_C_GC_36_9291_E.pdf.

16. Communication n° 1493/2006, *Rosalind Williams Lecraft c. Espagne*, avis adoptés le 27 juillet 2009.

matière de lutte contre le racisme et la discrimination; demande à l'Union européenne et aux États membres de mettre au point des politiques et des mesures de lutte contre la discrimination et de mettre un terme au profilage racial ou ethnique sous toutes ses formes dans le cadre de l'application du droit pénal, des mesures de lutte contre le terrorisme et du contrôle de l'immigration. Il souligne, en particulier, que les nouvelles technologies devant être utilisées par les services répressifs doivent être conçues et utilisées de manière à ne pas créer de risques de discrimination pour les minorités raciales et ethniques; propose une action pour renforcer la formation des membres des forces de police et des services répressifs à des stratégies de lutte contre le racisme et la discrimination et pour prévenir et identifier le profilage racial, et y réagir; demande aux États membres de ne pas laisser les cas de brutalité policière et d'abus impunis mais de mener des enquêtes, d'engager des poursuites et de sanctionner ces agissements»¹⁷.

26. Le 18 septembre 2020, la Commission européenne a publié son plan destiné à renforcer la lutte contre le racisme dans l'Union européenne intitulé «Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025»¹⁸. Ce plan souligne que «le profilage est une pratique couramment et légitimement utilisée par les agents des services répressifs pour prévenir, instruire et poursuivre des infractions pénales. Cependant, le profilage qui engendre une discrimination sur la base de catégories spécifiques de données à caractère personnel, telles que les données révélant l'origine raciale ou ethnique, est illicite». Il indique aussi que «la FRA sera invitée à recueillir et à diffuser les bonnes pratiques favorisant des activités de police équitables, en s'appuyant sur son manuel de formation et son guide existants relatifs à la prévention du profilage illicite»¹⁹.

4. Collecte de données sur le profilage ethnique

27. Bien qu'il existe une multitude de définitions et d'instruments internationaux condamnant l'utilisation du profilage ethnique, les agents des services répressifs continuent d'y avoir recours de manière routinière dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Dans son article «[Le profilage ethnique: une pratique persistante en Europe](#)», publié le 9 mai 2019, Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, explique que «ce phénomène reste très répandu dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, malgré une prise de conscience accrue de la nécessité de le combattre».

28. La collecte de données sur le profilage ethnique peut s'avérer très difficile. En fait, dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les données ethniques ne sont pas encore collectées, et il peut y avoir une certaine réticence à signaler les cas de profilage ethnique ou à les enregistrer. La protection des données est souvent invoquée comme prétexte pour refuser de collecter des données pertinentes, mais celles-ci peuvent être collectées et traitées sans enfreindre les règles de protection des données à caractère personnel. Sur ce point, je souhaiterais renvoyer à la Recommandation de politique générale n°4²⁰ de l'ECRI, qui souligne que toute collecte de données personnelles devrait se dérouler dans le plein respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes.

29. Les travaux et rapports de l'ECRI²¹ constituent une source importante d'informations sur le sujet. Dans le cadre de son travail de suivi, l'ECRI a constaté que, dans un certain nombre de pays, les membres de minorités ethniques et religieuses et les migrants étaient davantage susceptibles d'être arrêtés et fouillés par la police que le reste de la population.

30. Dans le rapport sur la Suède²² adopté le 5 décembre 2017, l'ECRI attire l'attention sur une décision du tribunal de première instance de Stockholm, qui a estimé que la constitution d'une base de données comprenant 4 700 noms de membres de la communauté rom constituait un acte de profilage ethnique. Elle explique que «la police a surveillé des endroits stratégiques comme les stations de métro au cours d'une campagne sur l'expulsion des demandeurs d'asile déboutés en 2013, mais elle a demandé de façon sélective à voir les passeports et les permis de séjour de certaines personnes, en se fondant prétendument sur la seule "apparence étrangère" de ces personnes».

17. Résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur les manifestations contre le racisme après la mort de George Floyd.

18. Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025

19. Idem.

20. Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI sur les enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles

21. Dans certains de ses rapports, le Comité consultatif qui surveille la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a également dénoncé les pratiques de profilage ethnique.

22. Rapport de l'ECRI sur la Suède, adopté le 5 décembre 2017.

31. Selon des études présentées dans le dernier rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas²³, sur l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête menée par la FRA en 2017²⁴, 61 % et 43 % des personnes interrogées d'origine nord-africaine et turque respectivement avaient perçu leur dernier contrôle de police comme du profilage ethnique. La police néerlandaise a mis en place un nouveau cadre opérationnel pour effectuer des contrôles proactifs en 2017, afin de garantir que les contrôles soient effectués de manière plus consciente et sur des bases objectivables. Elle a également commandité une étude détaillée sur le profilage racial, qui a conclu que les personnes issues des minorités faisaient l'objet de contrôles préventifs à une fréquence disproportionnée.

32. Dans son dernier rapport en date sur la Fédération de Russie, adopté le 4 décembre 2018²⁵, l'ECRI estimait que le profilage racial par la police russe restait très répandu et se manifestait par des contrôles d'identité arbitraires et des arrestations superflues, visant en particulier les migrants d'Asie centrale et du Caucase, ainsi que les Roms.

33. Dans son rapport sur la Roumanie, adopté le 3 avril 2019, l'ECRI se référait aux données recueillies par la FRA, selon lesquelles 52 % des Roms arrêtés par la police percevaient cette pratique comme du profilage ethnique en Roumanie²⁶.

34. Le dernier rapport en date de l'ECRI sur l'Allemagne²⁷ comporte une partie consacrée au profilage racial. L'ECRI se dit préoccupée par l'utilisation du paragraphe 23 de la loi fédérale sur la police, qui autorise les fonctionnaires de police à arrêter des personnes sans qu'elles soient soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale. Il est également possible d'effectuer des contrôles d'identité aléatoires dans des zones qualifiées de sensibles («criminal hotspots»). L'ECRI considère que le profilage racial devrait être traité de manière systématique aux niveaux fédéral et régional et qu'une étude devrait être menée à ce sujet. Biplab Basu, fondateur de la campagne pour les victimes de violences policières racistes (KOP), dénonce le profilage ethnique depuis des années: «La police recherche d'abord un criminel, puis un délit»²⁸. À la suite des manifestations antiracistes, des débats ont eu lieu au niveau politique sur une éventuelle étude consacrée au racisme dans la police. Annette Widmann-Mauz, Commissaire allemande à l'immigration, aux réfugiés et à l'intégration, a demandé qu'une telle étude soit réalisée²⁹. Son lancement a été confirmé par le gouvernement fédéral et j'attends sa publication avec impatience.

35. Dans son rapport sur l'Autriche adopté le 7 avril 2020, l'ECRI a indiqué que «des allégations faisant état de l'usage du profilage ethnique par la police, à l'encontre de personnes appartenant en particulier aux communautés noires et musulmanes, continuent d'être signalées»³⁰. Elle «est [également] préoccupée par les informations faisant état de cas de profilage racial, lesquels auraient pris une nouvelle ampleur, notamment dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière en Belgique»³¹. Dans son dernier rapport sur la Suisse³², elle souligne que «le racisme institutionnel et structurel persiste au sein de la police. Il se manifeste par un profilage racial et des contrôles d'identité qui visent particulièrement les personnes au mode de vie itinérant et les communautés noires». L'ECRI a recommandé d'organiser une formation à l'intention de la police sur la prévention du profilage ethnique.

36. Le CERD a également évoqué le profilage ethnique et racial dans certaines de ses observations finales. Il s'est dit préoccupé par le profilage racial auquel la police irlandaise soumettrait fréquemment les personnes d'ascendance africaine, les Gens du voyage (Travellers) et les Roms³³. Il a recommandé d'adopter une législation interdisant le profilage racial, de mettre en place un mécanisme indépendant de traitement des plaintes liées au profilage racial, de réviser les pratiques et la formation de la police, en collaboration avec les populations les plus touchées par le profilage racial, en intégrant les questions liées au profilage racial dans le programme de formation des fonctionnaires de police et en recueillant des données ventilées sur le sujet en vue de les publier.

23. [Rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas, adopté le 2 avril 2019.](#)

24. [EU FRA \(2017a\), Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – sélection des résultats.](#)

25. [Rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, adopté le 4 décembre 2018.](#)

26. [FRA-EU- MIDIS II \(2017b\): 72.](#)

27. [Rapport de l'ECRI sur l'Allemagne, adopté le 10 décembre 2019.](#)

28. «Racial profiling could lead to institutional racism», *Deutsche Welle*, 8 juillet 2020.

29. «Calls for police racism investigation in Germany despite Seehofer's disapproval», *Deutsche Welle*, 10 juillet 2020.

30. [Rapport de l'ECRI sur l'Autriche, adopté le 7 avril 2020.](#)

31. [Rapport de l'ECRI sur la Belgique, adopté le 12 décembre 2019.](#)

32. [Rapport de l'ECRI sur la Suisse, adopté le 10 décembre 2019.](#)

33. [Observations finales concernant le rapport de l'Irlande valant cinquième à neuvième rapports périodiques, adoptées le 10 décembre 2019.](#)

37. S'agissant de la Suède, le CERD a recommandé de veiller à ce que «les garanties juridiques fondamentales soient appliquées efficacement pour prévenir et combattre le profilage racial de tous les groupes vulnérables par la police, en particulier des Suédois d'origine africaine, des personnes d'ascendance africaine, des musulmans et des Roms»³⁴.

38. Le CERD a également déclaré que le profilage racial par la police restait très répandu dans la Fédération de Russie «et [se manifestait] par des contrôles d'identité arbitraires et des arrestations superflues, qui [visaient] en particulier les migrants d'Asie centrale et du Caucase, ainsi que les Roms»³⁵. Il a recommandé à l'État partie d'ouvrir rapidement des enquêtes approfondies et impartiales sur toutes les allégations de profilage racial, en veillant à ce que les responsables répondent de leurs actes et en assurant des recours utiles, notamment une indemnisation et des garanties de non-répétition».

39. Dans ses observations finales sur le Royaume-Uni³⁶, le CERD a fait le lien entre les mesures de lutte contre le terrorisme et l'augmentation des cas de profilage.

40. Le profilage ethnique a également été dénoncé en France. M. Toubon, ancien Défenseur français des droits, a souligné, lors de la conférence de l'IPCAN, que «par rapport à la population générale et toutes choses égales par ailleurs, les jeunes gens en France, qui sont perçus comme arabes/maghrébins ou noirs, ont vingt fois plus de chances d'être soumis à des contrôles d'identité que les autres»³⁷. Il a également fait référence à l'arrêt de la Cour de cassation qui, le 9 novembre 2016, a reconnu la responsabilité de l'État à l'égard de cinq personnes ayant fait l'objet de contrôles d'identité discriminatoires. Human Rights Watch signale elle aussi depuis des années les contrôles de police abusifs en France³⁸.

41. Ces dernières années, la FRA a mené plusieurs enquêtes³⁹ dont les résultats ont clairement montré que le profilage ethnique était largement utilisé comme outil par la police. Dans son étude intitulée «Être noir dans l'UE/Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination»⁴⁰, elle signale que les Européens d'ascendance africaine restent largement victimes de discrimination en Europe⁴¹. Elle a constaté que, dans l'ensemble, 24 % des personnes interrogées (sur un total de 6 000 personnes d'ascendance africaine interrogées dans 12 États membres) avaient été contrôlées au cours des cinq dernières années. En Italie et en Autriche, respectivement 70 % et 63 % des migrants d'origine africaine ont dénoncé un racisme institutionnel des autorités policières.

42. Une augmentation du nombre d'interpellations et de fouilles a été signalée depuis le début de la pandémie de covid-19. La police métropolitaine de Londres a enregistré une augmentation de 22 % de ces opérations entre mars et avril 2020⁴². Elle rapporte que le nombre de personnes noires arrêtées et fouillées a considérablement augmenté: 7,2 personnes noires sur 1 000 ont été arrêtées et fouillées en mars et 9,3 en avril. Selon Amnesty International, la police a exercé des contrôles des mesures de confinement de manière disproportionnée dans les régions les plus pauvres, où le nombre de membres appartenant à des minorités ethniques est souvent plus élevé⁴³.

34. Observations finales concernant le rapport de la Suède valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques, adoptées le 10 mai 2018.

35. Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, adoptées le 17 août 2017.

36. Observations finales concernant le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord valant vingt et unième à vingt-troisième rapports périodiques, adoptées le 18 août 2016.

37. Discours d'ouverture de Jacques Toubon, ancien Défenseur des droits, lors du Cinquième séminaire de l'IPCAN le 22 octobre 2019 à Paris. Voir également «Enquête sur l'accès aux droits, Relations police/population: le cas des contrôles d'identité», 2017.

38. «Ils nous parlent comme à des chiens – contrôles de police abusifs en France», Human Rights Watch, 18 juin 2020.

39. Résultats pays par pays, enquête réalisée en 2017: <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results/country-data>.

40. «Être noir dans l'UE/Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination», FRA, 2018, <https://fra.europa.eu/fr/publication/2019/etre-noir-dans-lue-resume>.

41. «Les Européens d'ascendance africaine toujours très largement discriminés», *Le Monde*, 28 novembre 2018.

42. Données provenant de la police métropolitaine de Londres (recherche sur la période de juillet 2018 à la fin de juillet 2020), présentées dans le rapport d'Amnesty International intitulé «Europe: police et pandémie».

43. «Europe: police et pandémie: les mesures prises en Europe pour faire face à la pandémie de covid-19 ont donné lieu à des violations des droits humains», Amnesty International, 23 juin 2020.

5. Profilage et opérations de contrôle et de fouille licites

43. Des formes spécifiques de profilage criminel peuvent être justifiées dans certaines circonstances et peuvent être licites dans des circonstances spécifiques. Les «profils de suspects» individuels, ou descriptions de suspects, sont généralement basés sur la description par un témoin d'une personne spécifique liée à un crime particulier commis à un moment et en un lieu précis. Ces descriptions portent sur des caractéristiques individuelles telles que la taille et les vêtements et peuvent inclure le genre et la couleur de la peau. L'utilisation de ces critères doit faire partie d'une description détaillée des suspects et être clairement circonscrite dans le temps et dans l'espace pour qu'elle soit légale. D'autres formes de profilage criminel utilisent les renseignements de la police et les données des sciences du comportement pour établir des profils de pratiques de la criminalité organisée (passeurs de drogue) ou des profils de délinquants pour des infractions spécifiques (tueurs en série et auteurs de viol). La validité d'un tel profilage dépend de l'exactitude et de la validité des données sources et de la science sous-jacente; si ces données et ces théories sont elles-mêmes imprégnées de préjugés raciaux, les profils qui en découlent perpétuent et renforcent ces stéréotypes. Selon la FRA, «pour être licites, les opérations de contrôle et de fouille et les renvois vers des vérifications de deuxième ligne lors des contrôles aux frontières doivent être fondés sur des motifs de suspicion raisonnables et objectifs. Un «pressentiment» ne peut être considéré comme un motif raisonnable ou objectif»⁴⁴.

44. La police utilise différentes méthodes pour les contrôles d'identité et les opérations de contrôle et de fouille. Les récépissés ou «formulaires de contrôle», qui contiennent des informations sur le contexte du contrôle, la base juridique, les raisons spécifiques du contrôle et son résultat, sont essentiels pour vérifier la légalité du contrôle, en se fondant sur des motifs de suspicion objectifs et précis, plutôt que sur des critères interdits, tels que l'origine ethnique, la couleur de la peau ou la religion. Il est important de noter que ces données permettent également d'analyser les modèles de pratique, ce qui permet d'identifier des modèles de préjugés, même lorsque les contrôles individuels peuvent sembler légaux. Au Royaume-Uni, la loi exige que la police enregistre ses contrôles et rende les données disponibles aux personnes qui ont fait l'objet d'un contrôle, ce qui permet d'apporter la preuve qu'elles ont été contrôlées, mais aussi de s'assurer que l'agent·e chargé·e du contrôle rend compte de ses actes. Un certain nombre de services de police locaux en Espagne ont également adopté des formulaires de contrôle. En France, l'idée de délivrer des attestations à la suite de contrôles a été discutée mais n'a pas encore été mise en œuvre ou imposée à la police. Les débats sur cette question ont porté sur l'incidence qu'aurait la délivrance de ces attestations sur le temps de travail des agent·e·s de police et leur efficacité, et ont révélé une forte opposition à leur introduction⁴⁵. De nombreuses institutions, dont le Défenseur des droits français et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ont toutefois souligné leur pertinence pour accroître l'efficacité et réduire les discriminations. Ces attestations permettent aussi de suivre l'opération et de recueillir des données et des informations sur l'origine ethnique des personnes contrôlées et sur l'objectif de l'opération⁴⁶. Ces données et informations permettent de comparer le nombre d'opérations de contrôle et de fouille effectuées par ethnicité et par groupe d'âge. Elles permettent également de garantir que la police rend compte de ses actes, ce qui contribue à établir et à renforcer la confiance envers la police. Dans certains cas, les attestations papier sont remplacées par des instruments numériques (applications technologiques spécifiques pour enregistrer les opérations)⁴⁷. La pratique consistant à délivrer des attestations a été largement reconnue comme une bonne pratique et devrait être encouragée en tant que telle.

45. Des lois spécifiques peuvent limiter ou étendre l'ampleur des opérations de contrôle et de fouille. En Autriche, une loi de 1999 autorise les opérations d'interpellation et de fouille aux endroits où les migrants peuvent se rassembler.

46. Selon la FRA, le profilage licite préserve un maintien de l'ordre efficace voire le renforce, alors que le profilage illicite a des effets négatifs sur la confiance dans les forces de police et les bons rapports avec la population locale⁴⁸. Le profilage fondé uniquement sur l'ethnicité est illicite. Les formulaires d'interpellation et de fouille pourraient aider les agent·e·s à réfléchir à leurs opérations. Dans le domaine du maintien de l'ordre, le profilage algorithmique est utilisé pour des actions de police préventives, mais son efficacité n'a pas encore été prouvée.

44. «Guide pour la prévention du profilage illicite aujourd'hui et demain», Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2018, chapitre 2.2. Motifs raisonnables et objectifs, page 59.

45. Un nouveau code de déontologie de la police est entré en vigueur en 2014. Il oblige à apposer visiblement le matricule ou le nom sur la tenue des fonctionnaires de police.

46. «The recording of police stops: methods and issues», Open Society Justice initiative, 2020.

47. «The Recording of Police Stops and Toolkit for the Analysis of Police Identifications», Open Society Justice Initiative, 2020.

48. Audition tenue le 12 septembre 2019.

6. Le profilage ethnique est-il efficace?

47. Ces dernières années, l'efficacité de l'utilisation du profilage ethnique pour contrer les menaces terroristes ou lutter contre la délinquance en général a été mise en doute. Lors de notre audition en avril 2019, Lanna Hollo, de l'Open Society Justice Initiative, a souligné que le profilage ethnique était à la fois inefficace et contre-productif. Dans son rapport intitulé «La prévention et la lutte contre le profilage racial des personnes d'ascendance africaine: bonnes pratiques et difficultés», le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme indique que certains travaux de recherche ont montré «que les personnes visées par les forces de l'ordre tendent à avoir moins confiance dans ces dernières et, par conséquent, à être moins enclines à coopérer avec la police, au risque de limiter l'efficacité de cette dernière»⁴⁹.

48. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également déclaré que le profilage ethnique est contre-productif et illégal: «Il est immoral de la part de la police de distinguer des personnes pour des raisons liées à leurs caractéristiques physiques. Cela est également contre-productif parce que le profilage ethnique porte profondément atteinte aux rapports entre la police et la population, ce qui est un élément fondamental d'une société pacifique et prospère»⁵⁰.

49. Comme l'a souligné l'ECRI dans sa [déclaration](#) publiée le 6 juillet 2020, «La confiance placée dans la police par tous les éléments d'une société renforce la sécurité de tout un chacun». Les fautes et les abus affectent le travail de la police dans son ensemble. Le profilage ethnique n'est pas un outil de maintien de l'ordre comme les autres. Il peut soit refléter un racisme institutionnalisé, soit être perçu comme permettant à une telle culture de se développer. Les personnes appréhendées et fouillées peuvent être considérées comme des délinquant·e·s potentiels par le reste de la population.

50. L'utilisation du profilage ethnique rend le travail de la police prévisible, ce qui réduit l'efficacité des investigations. Il peut en fait être contre-productif parce qu'il diminue le degré de confiance de la population, alors que la coopération est essentielle pour un maintien de l'ordre efficace. «Le profilage ethnique nuit à l'efficacité des services de police, car il détourne des ressources rares et il aliène des individus et des populations dont la coopération serait un atout pour la détection et la prévention efficaces de la délinquance»⁵¹.

51. Selon M. Kádár, le profilage ethnique consiste à cibler les personnes pour ce qu'elles sont et non pour ce qu'elles ont fait. Il est injuste et inefficace, car il stigmatise certains groupes et sape la confiance dans les forces de l'ordre, il perpétue les stéréotypes négatifs et légitime le racisme.

52. Le profilage ethnique va à l'encontre du principe de présomption d'innocence. Comme l'a souligné M. Jallow – qui a lui-même été appréhendé et fouillé à maintes reprises sans aucune raison objective – lors de notre audition du 12 septembre 2019, «si une personne noire a commis une infraction, cela ne devrait pas signifier que la police doit harceler toutes les personnes noires». Le profilage consiste à associer une caractéristique à un groupe. Il est trop simpliste pour être efficace. En outre, le profilage ethnique engage les travaux d'investigation sur une mauvaise voie.

53. Lors de la conférence de l'IPCAN, Michael O'Flaherty, directeur de la FRA, a décrit le cercle vicieux du profilage illégal, qui peut stigmatiser et traumatiser, conduire à une sous-déclaration des infractions et contribuer à créer un environnement hostile et à la violence.

7. Recommandations pour prévenir et combattre le profilage ethnique

7.1. Interdiction légale du profilage ethnique

54. Les États pourraient mettre en œuvre un large éventail de mesures pour contribuer à prévenir et à combattre le profilage ethnique. Tout d'abord, il faut qu'ils veillent à ce que le profilage ethnique mis en œuvre par la police soit clairement défini et interdit par la loi au niveau national. Il convient d'interdire clairement les contrôles d'identité discriminatoires.

55. Les États devraient également introduire une norme de suspicion raisonnable, selon laquelle les pouvoirs relatifs aux activités de contrôle, de surveillance ou d'enquête ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs et précis.

49. «La prévention et la lutte contre le profilage racial des personnes d'ascendance africaine: bonnes pratiques et difficultés», Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH), 2018.

50. «Ethnic profiling is illegal», Dunja Mijatović, Open Democracy, 29 juin 2020.

51. [Equality bodies countering ethnic profiling: focus on law enforcement authorities in Europe](#), fiche d'*Equinet*, 2019.

7.2. Codes de conduite et conseils opérationnels

56. Les codes de conduite peuvent aider les fonctionnaires de police à éviter le profilage ethnique. La police néerlandaise utilise un cadre politique (*Handelingskader pro-actief controleren*) pour lutter contre le profilage racial. Celui-ci explique en détail ce qu'implique, entre autres choses, la «prise de décision non discriminatoire» par les policiers: «Il n'est pas permis de sélectionner une personne pour une vérification parce qu'elle appartient (ou semble appartenir) à un groupe qui est surreprésenté dans les statistiques de la délinquance».

57. Par exemple, le Code de déontologie de la police slovaque ne mentionne pas explicitement le profilage ethnique, mais il prévoit que «les membres des forces de police sont tenus de respecter les droits humains et d'exercer leurs fonctions indépendamment de tout facteur religieux, racial, national, social, politique, de classe ou autre facteur extérieur»⁵².

7.3. Dénonciation ferme du profilage ethnique par les responsables

58. Si le profilage légal peut être nécessaire, le profilage ethnique est contraire au principe de non-discrimination, car c'est une forme de discrimination raciale. Cette pratique ne cessera pas si les forces de l'ordre n'ont pas reçu l'ordre d'y mettre fin et si les responsables ne font pas preuve de fermeté, tant au sein des forces de l'ordre qu'au niveau politique, pour la dénoncer et y mettre un terme.

7.4. Formation

59. Des directives claires devraient être données aux agent·e·s chargés des opérations d'interpellation et de fouille pour s'assurer d'éviter des préjugés conscients ou inconscients au moment de procéder à une telle opération. Il devrait être obligatoire d'expliquer pourquoi une personne est appréhendée avant tout contrôle de ses papiers d'identité, et donc de son nom et de son origine. Une formation aux droits humains devrait être dispensée tout au long de la carrière et pas seulement au début, et des codes d'éthique et de conduite devraient être adoptés si ce n'est pas déjà le cas et mis en œuvre. Les cours de formation de la FRA sur les droits humains et la diversité destinés à la police devraient être davantage encouragés.

60. Selon David Martín⁵³, fonctionnaire de police espagnol depuis 1996, la formation de base de la police devrait être fondée sur les droits humains et les compétences en matière de règlement des conflits ainsi que sur la résolution des problèmes. Cette formation contribuerait à jeter des ponts pour promouvoir le partage des connaissances.

7.5. Dialogue

61. La police joue un rôle important dans la société en tant que gardienne de l'application de la loi et des droits humains. Elle est un acteur important dans l'action menée par la société pour combattre la discrimination raciale. Le profilage ethnique n'est pas seulement illégal, mais il est également nuisible et affecte négativement la perception et la confiance du public dans la police ainsi que le signalement des actes de profilage ethnique. La lutte contre le racisme et le profilage ethnique implique également de rétablir la confiance entre la police et la population qu'elle sert. Afin de remédier à la méfiance entre la police et la population, y compris les groupes minoritaires, il serait important d'encourager le dialogue et les échanges réguliers. La police devrait être proche de la population locale pour assurer un maintien de l'ordre plus efficace.

7.6. Promouvoir la diversité dans le recrutement des forces de police

62. Les recherches et les rapports des organismes de surveillance indiquent que la promotion de la diversité dans le recrutement de la police est une mesure efficace. Les procédures de recrutement devraient tenir compte de cet élément.

7.7. Remise d'attestations à la suite d'opérations d'interpellation et de fouille

63. Comme nous l'avons déjà mentionné, il convient de promouvoir davantage le contrôle des opérations de contrôle et de fouille et la remise d'attestations lors de ces opérations. Si elles peuvent alourdir le travail de la police, ces attestations sont aussi une garantie de son obligation de rendre des comptes, une source

52. Réponse au questionnaire envoyée par le Centre national slovaque des droits humains.

53. [Webinaire «Ending systemic racism in Europe»](#), organisé le 7 juillet 2020 par le Conseil de l'Europe.

essentielle de collecte de données et un moyen de rétablir la confiance entre la police et la population. Les fonctionnaires de police qui effectuent ces tâches devraient aussi être aisément identifiables au moyen d'un matricule placé sur leur uniforme, par exemple.

7.8. Mécanismes indépendants de plaintes contre la police

64. La mise en place de mécanismes de plainte indépendants est recommandée depuis des années. Au Royaume-Uni, le mécanisme indépendant d'examen des plaintes visant la police a contribué à améliorer les relations et la confiance entre la population et la police.

7.9. Effets de l'intelligence artificielle sur le maintien de l'ordre

65. Le recours au profilage par intelligence algorithmique/artificielle pourrait aussi être une source de préoccupation, car il peut reposer sur des informations biaisées, incomplètes ou incorrectes et renforcer ainsi d'autres formes de profilage et de discrimination ethniques ou raciales. Il pourrait y avoir une représentation disproportionnée et des stéréotypes qui perpétuent davantage les discriminations. Faute d'évaluations sur les méthodes informatiques appliquées, il reste difficile de mesurer l'incidence de l'utilisation croissante de l'intelligence artificielle sur les individus et sur l'efficacité de l'action policière. Sur ce thème, mon rapport intitulé «Justice par algorithme – le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale» a été examiné en octobre 2020 lors d'un débat conjoint de la Commission permanente sur l'intelligence artificielle⁵⁴. Sur ce thème, j'aimerais aussi citer le rapport de M. Christophe Lacroix (Belgique, SOC) «Prévenir les discriminations résultant de l'utilisation de l'intelligence artificielle»⁵⁵.

7.10. Sensibilisation

66. La sensibilisation des forces de police, des victimes potentielles et/ou des victimes du profilage ethnique et du grand public à l'impact négatif du profilage ethnique constitue également une bonne pratique.

7.11. Dimension intersectionnelle du profilage

67. Le profilage ethnique comporte également une dimension intersectionnelle. Des femmes peuvent être interpellées et fouillées en raison d'une origine étrangère apparente ou du port d'un foulard, par exemple. La formation des fonctionnaires de police devrait intégrer un prisme intersectionnel et les mesures prises pour lutter contre le profilage ethnique devraient tenir compte de cette dimension.

7.12. Obligation de la police de rendre des comptes

68. Il est essentiel d'obliger la police à rendre compte de ses actes, car c'est une condition pour restaurer la confiance. Ainsi, à la suite d'une plainte déposée par un policier pour des pratiques discriminatoires au sein de la police, l'ancien Défenseur français des droits a demandé qu'une enquête officielle soit engagée par le ministère de l'Intérieur pour examiner les pratiques de profilage ethnique et social de la police à Paris⁵⁶. Le 14 juillet 2020, le Président français Emmanuel Macron a annoncé que les fonctionnaires de police seraient équipés de caméras-piétons, ce qui est une bonne chose⁵⁷. Plusieurs organisations ont demandé que les contrôles et fouilles de la police soient dûment documentés afin de garantir l'obligation de rendre des comptes.

69. Il faudrait aussi garantir une aide aux victimes de bavures policières et prendre des sanctions en cas de faute.

7.13. Réforme et mutation en profondeur

70. David Martin travaille depuis de nombreuses années à la prévention et à la lutte contre le profilage ethnique. Il souligne que la gouvernance démocratique de la police devrait être améliorée et qu'un organisme externe devrait s'occuper de la procédure de plaintes et qu'il faudrait obligatoirement enquêter sur les plaintes.

54. Résolution 2342 (2020) «Justice par algorithme – le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale».

55. Résolution 2343 (2020) «Prévenir les discriminations résultant de l'utilisation de l'intelligence artificielle».

56. «Le Défenseur des droits dénonce 'un profilage racial et social' lors des contrôles d'identité à Paris», *France TV Info*, 14 avril 2019.

57. «Les contrôles d'identité, totem controversé de l'institution policière», *Le Monde*, 16 juillet 2020.

7.14. Coopération avec les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains

71. Le rôle des organismes nationaux pour l'égalité et des institutions nationales des droits humains doit également être souligné. Lors de notre audition, M. Kádár a souligné que les organismes de promotion de l'égalité collaborent avec les forces de l'ordre pour promouvoir la diversité, la sensibilité interculturelle et les programmes de formation généraux dans des pays tels que la Belgique, le Portugal et le Royaume-Uni. La sensibilisation par l'organisation de débats, de discussions ou de conférences avec la police, les élus et la société civile est également une pratique prometteuse à développer. Ils peuvent également s'exprimer publiquement contre le profilage ethnique. La collecte de données ventilées sur l'ampleur du profilage ethnique est importante dans le cadre de l'action visant à prévenir et à combattre le phénomène. Les organismes de promotion de l'égalité de traitement pourraient être mobilisés pour la collecte de données et la recherche sur le profilage ethnique.

8. Conclusions

72. J'espère que l'année 2021 marquera un tournant décisif compte tenu de l'attention accrue portée à la discrimination raciale à l'échelle mondiale. Il faut que nous fassions le bilan de la mobilisation historique contre le racisme et le profilage ethnique dans le monde et que nous appelions à une réflexion générale sur ce qui constitue la discrimination et le racisme ou ce qui pourrait être considéré comme un traitement injuste. Il en résulterait un mouvement de grande ampleur en faveur d'une mutation profonde.

73. Les pouvoirs publics et les dirigeantes et dirigeants politiques devraient ouvrir le pas et prendre des mesures claires pour lutter contre le racisme systémique. Parmi les moyens d'action disponibles figurent l'adoption d'une législation interdisant la discrimination, la condamnation du profilage ethnique dans les débats publics, la réaction aux discours racistes, le rejet de tout climat de haine et le refus de justifier le racisme de la part de représentant·e·s des autorités gouvernementales. Il convient de prévenir le profilage ethnique et de le combattre, car il est l'expression d'une discrimination et sape la confiance dans les autorités, ce qui peut se répercuter plus largement sur la cohésion de la société.

74. Les forces de police constituent un acteur essentiel de la société et devraient être respectées et dignes de confiance. Leur comportement doit être exemplaire et exempt de tout préjugé pour qu'elles puissent remplir leur mission. Une personne victime de discrimination de la part de la police est moins susceptible de lui faire confiance et donc de s'adresser à elle ou de coopérer. La police devrait donc s'engager dans une révision de ses pratiques, afin de restaurer son crédit auprès du grand public et, partant, de renforcer l'efficacité de son action.

75. Comme M. Kádár, j'estime que la lutte contre le profilage ethnique pose plusieurs problèmes, notamment des contraintes institutionnelles, le manque de données, la difficulté de renverser la charge de la preuve et les sous-déclarations. Tous ces problèmes ne doivent pas empêcher d'agir pour mettre fin à cette forme de discrimination. La connaissance des problèmes existants permet au contraire d'aller de l'avant.

76. N'oublions pas que dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, la police est confrontée à d'énormes difficultés dans son travail, compte tenu des niveaux croissants de tensions, de protestation et de mécontentement publics, du terrorisme et des menaces qui pèsent sur la sécurité, de nouvelles difficultés et d'une plus grande méfiance. La pandémie de covid-19 a également alourdi sa charge de travail, puisqu'elle doit veiller au respect du confinement et des autres mesures de protection. Malgré cela, aucune surcharge de travail ne saurait justifier le recours au profilage ethnique comme un outil de maintien de l'ordre. La discrimination et le traitement discriminatoire ne cessent pas pendant les pandémies ou en situation d'urgence, bien au contraire: ils augmentent en fréquence et en intensité, exigeant donc une attention renforcée.

77. Selon moi, l'éventail d'outils disponibles au niveau international est largement suffisant pour prévenir et combattre le profilage ethnique, mais il faudrait plus largement les faire connaître et les mettre en œuvre. Il serait en outre judicieux de mettre l'accent sur la sensibilisation aux effets et aux conséquences négatives du profilage ethnique, de tenir des registres des contrôles d'identité effectués, de collecter des données sur l'incidence du profilage ethnique, de mettre en place des mécanismes indépendants chargés des plaintes contre la police, d'investir pour former les agent·e·s de police aux droits humains tout au long de leur carrière, de fournir aux forces de l'ordre les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission et d'encourager davantage le dialogue et la coopération entre la police et la population pour prévenir et combattre efficacement le profilage ethnique. Nous possédons tous les outils nécessaires pour sensibiliser aux risques et aux conséquences du profilage ethnique; à nous de faire en sorte qu'ils soient plus largement connus.