



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Résumé de l'étude sur les contrôles de personne réalisée sur mandat du Département de la sécurité de la ville de Zurich

Extrait de l'étude « Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich - Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling », Jörg Künzli, Judith Wyttenbach, Vijitha Fernandes-Veerakatty, Nicola Hofer, Berne, 28 février 2017

Le Département de la sécurité de la ville de Zurich prévoit, dans le cadre de son projet PiuS, « *Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern* » (travail de police dans les interfaces urbaines), d'analyser les contrôles de personnes et d'examiner quelles mesures pourraient être prises pour éviter le profilage racial ou ethnique. À cet effet, il a chargé le domaine thématique Police et justice du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) de réaliser une étude juridique sur le profilage racial ou ethnique lors des contrôles de personnes, afin de pouvoir juger des éléments lui permettant de déterminer les lacunes actuelles et les options qui s'offrent à lui. Le mandat qui a été donné au CSDH est non seulement d'analyser les bases juridiques et la jurisprudence en la matière, mais aussi prendre en compte la pratique des fonctionnaires de police et la manière dont les contrôles de personnes sont perçus par la population.

La présente étude débute par une définition de ce que l'on entend par contrôle de personne et par profilage racial ou ethnique, puis identifie et analyse les normes relevant des droits et libertés fondamentales applicables à cette opération policière, avant de répondre à la question de savoir si des contrôles discriminatoires peuvent avoir des conséquences pénales pour les membres de la police. Une partie importante de l'étude est consacrée à l'analyse des dispositions légales qui régissent les contrôles de personnes et à la manière dont ces dispositions doivent se traduire dans la pratique policière et les instructions de service internes. Elle se termine par des propositions de mesures d'accompagnement pour éviter le profilage racial ou ethnique.

L'étude commence donc par circonscrire le cadre légal applicable à son objet :

- On entend par profilage racial ou ethnique (ou contrôle au faciès) le fait d'accomplir une mesure de police – en particulier le contrôle de personne – en se fondant sur des critères tels que la couleur de peau ou l'appartenance ethnique supposée, sans disposer de motifs objectifs et sérieux tels que le comportement de l'individu ou des résultats d'enquêtes concrets.

- Le profilage racial ou ethnique tel qu'il vient d'être défini enfreint toujours l'interdiction de discriminer inscrite dans la CEDH et la Constitution fédérale. Les contrôles de personnes, c'est-à-dire le fait d'arrêter un individu, de contrôler ses papiers d'identité, de vérifier s'il est recherché et de le fouiller, lui et ses effets, constituent aussi souvent des atteintes aux libertés fondamentales que sont la liberté de mouvement, la libre disposition des données personnelles et le droit au respect de la vie privée. Lorsque les contrôles ou la manière dont ils sont réalisés reposent avant tout sur les apparences physiques citées plus haut, ou sur des appartenances ethniques supposées, ils violent ces garanties en cela qu'ils sont disproportionnés. Les dispositions qui découlent des libertés et droits fondamentaux non seulement interdisent le profilage racial, mais obligent les États à adopter des dispositions légales ou d'autres mesures adéquates afin de le prévenir.
- Les membres de la police encourent des conséquences pénales pour abus de pouvoir lorsqu'ils effectuent des contrôles en se fondant sur ce genre de stéréotypes dans le but de discriminer une personne, par exemple afin de l'humilier ou de lui donner « une bonne leçon ».
- Comme toute action des pouvoirs publics, les mesures policières doivent pouvoir se fonder sur une base légale. Dans le cas des contrôles de personnes effectués par la Police municipale de Zurich, il s'agit du code de procédure pénale (CPP) et de la loi sur la police du canton de Zurich. Ces bases enjoignent à la police de respecter les droits garantis par la constitution lors de la réalisation de ces mesures, ce qui comprend aussi la protection contre la discrimination et le respect des libertés fondamentales. On ne trouve de disposition sur le profilage racial, ni dans ces bases légales, qui restent très générales, ni dans les lois sur la police d'autres cantons, ni dans les règlements communaux.
- Non seulement des ONG, mais aussi plusieurs organes internationaux compétents dans le domaine des droits humains recommandent par conséquent à la Suisse d'adopter des bases légales explicites pour prévenir le contrôle au faciès. Ces dispositions limitent la marge d'appréciation dans ce domaine sensible et tracent une limite plus claire entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, tant aux yeux des organes de police qu'à ceux des personnes contrôlées. Elles rendent le travail de la police plus rationnel, et, par là, réduisent le risque de fonder l'action policière sur des stéréotypes.
- Il n'est pas opportun de répondre ici à la question de savoir s'il convient de concrétiser expressément l'interdiction de discriminer dans le CPP ou dans la loi cantonale, ces législations n'étant pas de la compétence de la ville de Zurich.

Après avoir commenté le droit supérieur, il s'agit de déterminer les possibilités dont dispose la police de la ville de Zurich et de distinguer ce qui est permis de ce qui ne l'est pas dans les contrôles de personnes.

- Les principes administratifs et constitutionnels que sont le principe de la légalité et celui de la proportionnalité ainsi que celui qui veut que les pouvoirs publics agissent dans l'intérêt public s'appliquent également aux contrôles de personnes : ces derniers sont par conséquent licites lorsque, dans le cas d'espèce, et selon des critères objectifs, ils semblaient *ex ante* raisonnables, non discriminatoires et nécessaires à l'accomplissement des tâches policières (et en particulier au maintien de l'ordre public, à la prévention des délits et à la contribution à l'élucidation d'un fait délictueux). Cela signifie, concrètement, que les contrôles qui ne sont pas effectués dans un intérêt public suffisamment important et les contrôles sans soupçon n'ont pas lieu d'être. Par ailleurs, les membres de la police doivent toujours choisir, entre plu-

sieurs mesures leur permettant d'accomplir leurs tâches, celles susceptibles de nuire le moins à l'individu et à la collectivité. De plus, l'inconvénient que la mesure policière fait subir à l'individu ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport à l'objectif recherché. Enfin, ni les critères de sélection des individus à contrôler, ni la manière dont sont menés ces contrôles, ni encore la décision de prendre des mesures supplémentaires ne peuvent être discriminatoires.

- Cela étant, le choix des personnes à contrôler doit se faire en respectant les critères suivants (qui définissent la marge d'appréciation dont la police dispose en l'occurrence) :
 - Les facteurs tels que la couleur de peau ou l'origine ethnique supposée peuvent certes servir de critères dans l'action policière, mais ne doivent en aucun cas constituer le seul facteur ou le facteur déterminant. D'autres facteurs objectifs, comme la proximité avec le lieu du délit, une ressemblance avec une personne recherchée ou des résultats d'enquêtes concrets doivent pouvoir expliquer pourquoi c'est une personne déterminée qui a été contrôlée, et pas une autre.
 - Les descriptions des individus établies à des fins de recherche ne sauraient reposer exclusivement sur la couleur de peau ou l'appartenance ethnique supposée.
 - Le choix des personnes à contrôler ne peut se faire en se fondant exclusivement sur les conclusions que les membres de la police tirent de leurs expériences préalables (par exemple en ce qui concerne un lien supposé entre trafic de drogue et couleur de peau ou origine ethnique), mais doit se faire de manière objectivable, c'est-à-dire en fonction de critères logiques et identifiables. Les contrôles doivent en outre être réalisés avant tout en fonction du comportement de l'individu et non de ses caractéristiques, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent se faire sur la seule base de la couleur de peau ou de l'ethnie supposée.
 - De plus, en raison de l'interdiction de la discrimination, il n'est pas licite de considérer certaines attitudes (détourner le regard ou baisser la tête, par exemple) comme suspectes du simple fait qu'on les observe chez des personnes « ayant l'air étrangères ».
 - Les contrôles effectués sans soupçons (« juste » pour faire un contrôle), ou ceux faits dans l'espoir d'augmenter le taux de contrôles positifs, ne reposent pas sur des motifs objectifs et sont donc eux aussi illicites, tout comme les contrôles indifférenciés à large échelle, par exemple pour rendre un quartier plus tranquille.
- Les expériences faites par des forces de l'ordre d'autres pays qui se sont penchées il y a des années déjà sur le problème des contrôles au faciès montrent que les critères à appliquer pour éviter cette pratique se recoupent pour bonne part avec ceux qui caractérisent les « bons » contrôles, c'est-à-dire les contrôles efficaces. Il ressort en effet des études menées que le fait de fonder les contrôles sur des indications plus concrètes fait nettement baisser le nombre de contrôles en général, et augmenter le nombre de contrôles positifs.

Quelles mesures peuvent contribuer à l'efficacité et à la constitutionnalité des contrôles de police, en tenant compte des critères mentionnés ? La présente étude identifie plusieurs champs d'action :

- *Instructions de service* : les instructions de service doivent contenir des critères clairs et uniformes, sur lesquels tous les membres de la police puissent se fonder, de manière à limiter la marge d'appréciation individuelle. Les instructions de service de la Police municipale de Zurich qui concernent les contrôles de personnes soulignent le principe de proportionnalité, mais ne mentionnent pas de critères pour la sélection des individus à contrôler. Comme les pra-

tiques discriminatoires trouvent souvent leur origine dans des stéréotypes largement répandus, le problème des contrôles discriminatoires ne doit pas être abordé sur un plan individuel seulement, mais aussi institutionnel : l'inscription de règles dans les instructions de service fournit aux membres de la police des instructions concrètes sur la manière d'éviter les discriminations et de montrer que la direction suit une ligne claire en la matière.

- *Formation du personnel de police* : la formation initiale et continue est un important facteur de prévention du profilage racial. Les membres de la police doivent avoir la possibilité, durant leur formation initiale et lors de formations continues régulières, pratiques et adaptées à leurs besoins, de se familiariser avec les critères qui garantissent des contrôles efficaces et non discriminatoires.
- *Introduction de récépissés* : certains États testent actuellement la remise d'un récépissé à toute personne contrôlée. Ces dernières reçoivent ainsi un formulaire qui indique la date, l'heure, le lieu et le motif du contrôle. L'idée est d'améliorer la qualité de la sélection des individus et du déroulement du contrôle, ce qui contribue à prévenir le contrôle au faciès. Autres avantages attendus : rendre le travail de la police plus efficient en évitant les contrôles inutiles. L'introduction de récépissés devrait également produire des effets sur le contrôle qualité et l'autoévaluation de la police et, *in fine*, rendre l'action policière plus transparente et augmenter la confiance de la population envers la police. Il est en revanche indéniable que le fait d'établir des récépissés augmente le travail administratif de la police. Comme on en sait très peu pour le moment sur les effets qu'auraient ces récépissés, et sur leur efficacité pour lutter contre les contrôles au faciès, la présente étude recommande d'évaluer les effets des récépissés, par exemple en menant un projet pilote.
- *Introduction de caméras-piétons* : le Département de la sécurité de la ville de Zurich mène actuellement un projet dans lequel il examine les bases légales applicables à l'utilisation de caméras-piétons, notamment en matière de protection des données, après l'adoption en décembre 2016 par le Conseil communal d'un règlement sur un projet pilote dans ce domaine. La présente étude n'examine par conséquent que brièvement cette mesure contestée, et seulement sous l'angle des contrôles de police. Ces dispositifs semblent avoir un effet apaisant sur les deux parties lors de contrôles. Témoins visuels (et auditifs) clairs, ils aboutissent à une sélection plus rationnelle des personnes à contrôler, et la police peut les utiliser pour évaluer les pratiques de ses membres. L'étude parvient à la conclusion qu'un projet pilote, s'il est mené sur des bases légales suffisantes en matière de protection des données et d'obligation de s'identifier, fournira de précieuses informations en ce qui concerne la prévention du profilage racial.
- *Recrutement et diversité du personnel* : étant donné que la manière dont sont menés les contrôles dépend fortement de la culture qui règne au sein de la police, l'étude recommande d'aborder de manière transparente et critique l'attitude envers les minorités et le comportement lors de contrôles de personnes, surtout à l'interne, à tous les échelons hiérarchiques de la police. Selon les organisations spécialisées dans les droits humains, une composition hétérogène des forces de l'ordre, au sein desquelles les minorités seraient représentées proportionnellement à leur présence parmi la population, pourrait contribuer à lutter contre les stéréotypes et donc à prévenir les contrôles au faciès. Il semble donc indiqué d'encourager de manière ciblée le recrutement de personnes issues de la migration.
- *Améliorer les connaissances* : les projets pilotes pour l'introduction de récépissés et de caméras-piétons qui sont recommandés dans la présente étude sont susceptibles de fournir à la police davantage d'informations sur les mesures nécessaires pour améliorer la qualité et

l'efficacité des contrôles de personne. De plus, on ne sait encore rien ou presque de divers facteurs essentiels pour lutter contre le profilage racial ou ethnique. Il serait conseillé, pour identifier les mesures à prendre, de recueillir des données dans ce domaine, comme le recommandent d'ailleurs des organisations internationales : notamment des statistiques sur le contrôle au faciès, sur la proportion de personnes de couleur contrôlées par rapport à leur importance relative dans la population ou encore des données sur l'attitude individuelle des membres de la police par rapport aux minorités et aux personnes étrangères.

Le profilage racial ou ethnique repose généralement sur des attitudes stéréotypées, peu rationnelles, qui sont tenaces et ne se limitent pas aux membres de la police. Il est donc plutôt l'expression d'un problème présent dans l'ensemble de la société, et pas seulement parmi les forces de l'ordre. Pour lutter contre ce phénomène, il est par conséquent nécessaire de combiner des mesures à court, moyen et long terme. À cette fin, il faut que les acteurs commencent par reconnaître l'existence d'un problème dans ce domaine, et qu'ils soient tous disposés, direction de la police comprise, à se pencher sur le sujet. Il convient aussi de prendre en compte les expériences des personnes contrôlées en raison de leur appartenance ethnique supposée et d'associer à la démarche les ONG et les services qui recueillent les plaintes des personnes contrôlées.

La publication complète en allemand est accessible sous :
<http://www.skmr.ch/frz/publications/index.html>