

Janvier 2011

NOTE

sur

Les systèmes d'attestation des contrôles d'identité

—
Espagne – États-Unis (Illinois) – Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles)

—
Cette note a été réalisée à la demande de M. Richard YUNG, sénateur.

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 214



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ESPAGNE	5
ÉTATS-UNIS (Illinois)	9
ROYAUME-UNI (Angleterre et Pays de Galles)	13
ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS	17

SYSTÈMES D'ATTESTATION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

ESPAGNE

Deux villes d'Espagne ont, au cours de ces dernières années, participé à un projet tendant à limiter les discriminations en matière de contrôle d'identité.

1. Nature du projet

L'Open society Institute, organisation non gouvernementale fondée par George Soros qui a son siège à New York, a lancé un projet intitulé *Strategies for effective Police stop an Search* (STEPSS), avec le soutien du Programme européen de coopération policière et judiciaire en matière pénale AGIS, qui permet à la Commission de Bruxelles d'accorder des subventions en la matière. Ce projet tendait à démontrer que l'on peut mettre un terme à des contrôles de police disproportionnés concernant les membres des minorités sans conséquences néfastes sur l'activité de la police.

En Espagne, deux expérimentations ont été menées à Fuenlabrada (ville de 209 000 habitants dont 15,9 % d'étrangers, dans les environs de Madrid) et Girona (96 461 habitants dont 20,7 % d'étrangers, en Catalogne).

Le projet, qui a débuté en janvier 2007 et duré 22 mois, tendait précisément à :

- identifier et diminuer la disproportion du nombre des contrôles d'identité relatifs aux minorités ethniques et aux immigrants par rapport à ceux concernant des nationaux ;
- augmenter l'efficacité de la police dans ces contrôles et améliorer leur gestion et leur supervision ;
- améliorer les relations entre la police et les communautés auxquelles appartiennent les personnes contrôlées, discuter des statistiques de contrôle et passer en revue les questions de sécurité et priorités opérationnelles ;
- et créer des modèles de bonnes pratiques à partager avec d'autres forces de police.

Tous les éléments cités ci-après concernant ces expériences sont issus du rapport présenté par l'Open society Institute intitulé *Adressing Ethnic*

Profiling by Police, publié en 2009. Ils résultent de la participation, sur la base du volontariat, des deux communes d'Espagne précitées.

Ce document présente les moyens utilisés pour limiter le « profilage ethnique » (*ethnic profiling*), c'est-à-dire la référence à la race, l'ethnie, la religion ou l'origine nationale dans les décisions tendant à faire respecter la loi, en général, et dans les contrôles d'identité, en particulier. Il n'indique pas si l'expérience a été poursuivie.

2. Chiffres clés

Au début de l'expérimentation, on observait dans les deux cas que les membres des minorités ethniques allogènes faisaient l'objet de contrôles d'identité beaucoup plus fréquents que les Espagnols de souche. Ainsi la police municipale de Girona procédait à de tels contrôles concernant des Marocains 6,7 fois et des Roumains 10 fois plus fréquemment que ceux dont étaient l'objet les autochtones. La situation était analogue à Fuenlabrada puisque le taux d'arrestation des Marocains était 9,6 fois plus élevé que celui des Espagnols.

Au terme de l'expérimentation, le taux d'arrestation des Marocains a été réduit de 9,6 à 3,4 fois plus que celui des Espagnols à Fuenlabrada, pour ne prendre que cet exemple. En outre du fait de l'abandon de la pratique des contrôles non ciblés, le pourcentage des contrôles d'identité « utiles » a triplé.

À Girona, la situation était légèrement différente. En effet, si la proportion des contrôles est restée stable en ce qui concerne la police municipale, elle a augmenté s'agissant de ceux réalisés par les forces de police régionale. L'étude fait l'hypothèse que cette hausse pourrait provenir de ce que les officiers de police ont regretté que le projet mette en doute leur professionnalisme, à moins que les données collectées n'aient pas été utilisées par les autorités chargées de gérer les forces de police.

Cependant l'étude estime que, dans la même ville, il était erroné de penser que les immigrants détenaient davantage d'armes ou de biens illégaux que les Espagnols, quoi qu'en ait pensé la police. En conséquence, il était inutile de les soumettre à des contrôles plus fréquents.

Dans les deux cas, les principaux motifs d'insatisfaction occasionnés par un contrôle de police à ceux qui en faisaient l'objet, étaient d'une part de ne pas connaître le motif de celui-ci, et, d'autre part, l'attitude de l'officier de police pendant le contrôle.

3. Modalités de mise en œuvre

Pour mener à bien l'expérimentation, on a créé des instruments statistiques de suivi des contrôles d'identité, notamment un formulaire incluant des données concernant l'origine ethnique de la personne. Ce formulaire –dont un exemplaire devait être remis aux personnes concernées par le contrôle– a permis de discuter les conclusions tirées de son exploitation avec les représentants des communautés intéressées.

Les résultats obtenus à Fuenlabrada tiennent à ce que les autorités de la police municipale ont utilisé les statistiques collectées pour un contrôle plus fin de l'action des officiers de police et pour une réaffectation des moyens généraux permettant d'effectuer un contrôle.

Ont notamment diminué les contrôles :

- effectués de façon intensive dans certaines zones ;
- à caractère préventif ;
- ou ceux motivés par une attitude suspecte.

Selon l'étude, cette diminution tient à ce que les officiers de police ont mis en œuvre les contrôles avec plus de discernement lorsqu'ils étaient tenus d'en justifier l'objet.

Le formulaire utilisé pour la surveillance statistique des contrôles avait pour objet de :

- détecter toute disproportion dans le nombre des contrôles effectués au détriment des minorités ;
- tenir une courbe des conditions dans lesquelles ces contrôles sont utilisés par les officiers de police (raisons, soupçons, localisation, issue) ;
- fournir un outil pour améliorer le suivi des activités de police ;
- et se doter d'un outil afin de permettre aux communautés locales de suivre l'évolution de contrôles de police.

Le formulaire contenait :

- les données personnelles concernant l'intéressé : nom, âge, numéro de sécurité sociale, adresse ;
- le groupe ethnique et / ou la nationalité ;
- le nom de l'officier chargé du contrôle ;
- l'heure, la date et l'endroit où il se déroulait ;
- les fondements légaux sur lesquels il reposait ;
- un espace libre pour inscrire les motifs de soupçon ;

– l'issue de la procédure (absence de suite, contravention, arrestation, avertissement...);

– un espace destiné à la description de situations particulières (contrôle de plusieurs personnes, incidents éventuels, description des vêtements, autres information utiles à fins de renseignement...);

– et enfin des informations à l'attention de la personne contrôlée lui indiquant les modalités de réclamation dans le cas où elle n'était pas satisfaite du traitement qui lui était réservé.

SYSTÈMES D'ATTESTATION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

ÉTATS-UNIS (Illinois)

En vue de lutter contre les discriminations fondées sur l'appartenance à une minorité ethnique, l'Illinois a été un des premiers États à exiger, à compter du 1^{er} janvier 2004, que les autorités chargées de faire respecter la loi fournissent des informations annuelles sur les contrôles de police routiers (« *traffic stops* ») effectués dans le ressort de leur compétence.

Ces dispositions ne concernent donc que les contrôles d'identité des conducteurs de véhicule automobile. Elles ne prévoient pas la remise d'une attestation de contrôle routier à la personne contrôlée, mais l'enregistrement de données relatives au contrôle effectué.

Actuellement, 25 États américains ont adopté des lois analogues.

L'Illinois n'a pas adopté de mesures semblables pour les contrôles d'identité de piétons (« *Pedestrian stop* »).

1. Le cadre juridique

Ces dispositions figurent dans la loi codifiée 625ILC (Code de la route de l'Illinois), article 11-212. Leur application, initialement prévue entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2007, a été prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

2. Le contenu des dispositions

Le code précité exige qu'un membre des forces de police qui délivre, à l'occasion d'un contrôle routier, un procès-verbal (PV) d'infraction ou un avertissement écrit au conducteur, enregistre au moins les données suivantes sur la fiche servant à la collecte des informations :

– le nom, l'adresse, le sexe et l'origine ethnique de la personne contrôlée selon l'avis « subjectif » du policier à partir de la liste suivante : « caucasien, noir-américain, hispanique, amérindien, autochtones de l'Alaska, asiatique, polynésien (une directive de la police de Chicago indique, pour sa part, que le conducteur ne doit, en aucun cas, être interrogé sur son origine ethnique) ;

- l'infraction retenue pour arrêter le conducteur ;
- la marque et l'année du véhicule ;
- la date et la durée de l'arrêt du véhicule ;
- le lieu de l'arrêt du véhicule ;
- l'éventuelle formulation d'une demande d'autorisation de fouiller celui-ci, le conducteur, le ou les passagers ainsi que le refus ou l'acceptation de la fouille ;
- l'éventuelle fouille du véhicule, du conducteur, du ou des passagers et dans l'affirmative, la mention de son ou de leur accord et à défaut des moyens mis en œuvre pour réaliser la fouille retenue ;
- l'éventuelle saisie de produits illicites pendant la fouille, leur nature et leur quantité ;
- le nom et le numéro d'immatriculation du policier ayant dressé le procès-verbal ou rédigé l'avertissement.

Si le contrôle routier effectué n'a pas donné lieu à la rédaction d'un procès-verbal ou d'un avertissement, le policier doit remplir une fiche relative à l'arrêt du véhicule contenant les mêmes informations que dans le cas précédent. Toutefois au lieu de l'infraction retenue, le policier doit mentionner les raisons pour lesquelles il a arrêté le véhicule.

Les données collectées entre juillet et décembre ainsi que celles collectées entre janvier et juin doivent être compilées et transmises au ministère des Transports de l'Illinois, respectivement pour le 1^{er} mars et le 1^{er} août, par les forces de police locales.

Le ministère des Transports analyse ces données et soumet, au plus tard le 1^{er} juillet, un rapport annuel sur la situation de l'année précédente au gouverneur de l'Illinois, au Parlement local, ainsi qu'au Conseil pour la prévention du profilage racial et la surveillance des données de l'Illinois (*Racial Profiling Prevention and Data Oversight Board*) qui est chargé de faire des recommandations en la matière. L'analyse des données peut être confiée à des statisticiens professionnels ou à des universitaires.

Ce rapport qui ne contient aucune information sur l'identité des policiers et des conducteurs arrêtés doit faire apparaître « des aberrations statistiques significatives » comme une disproportion entre le nombre de PV concernant des membres des minorités et la part de ces minorités dans la population, des différences de pratique entre les agents relevant d'une même autorité dans une zone donnée selon que les conducteurs appartiennent ou non à des minorités, et des différences de fréquence de fouilles de véhicules entre les minorités.

3. Les chiffres clés

Depuis 2004, le ministère des Transports de l'Illinois publie un rapport annuel qui analyse les statistiques en matière de contrôle routier.

Selon le rapport 2009 établi par le Centre de recherche en matière de loi et de justice de l'université de l'Illinois (Chicago), publié le 1^{er} juillet 2010, 48 des 1 018 autorités policières locales n'ont pas transmis les données en question en dépit de l'obligation qui leur en est faite. Sur les 2 470 554 arrêts de véhicules enregistrés 2 469 404 font état de l' « origine ethnique du conducteur » et sont donc exploitables.

Malgré l'amélioration observée d'année en année, le rapport note qu'un conducteur appartenant à une minorité ethnique a environ 12 fois plus de chances d'être contrôlé qu'un conducteur « caucasien ». Il donne notamment les ratios suivants :

	Noir américain	Amérindien	Asiatique	Hispanique
Pourcentage de conducteurs automobiles (1)	13	0,14	3,5	10,9
Pourcentage de contrôles routiers en 2009 (2)	17,7	0,16	3,12	11,3
Ratio (2/1)	1,36	1,14	0,89	1,03

SYSTÈMES D'ATTESTATION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

ROYAUME-UNI (Angleterre et Pays de Galles)

Dans l'espace public, la police britannique peut exercer deux types de contrôle, à savoir :

- demander à une personne de s'arrêter et de fournir des explications sur sa présence, son comportement, ses actions ou sur les objets qu'elle transporte (« *stop and account* ») ;

- demander à une personne de s'arrêter et procéder à une fouille s'il existe au préalable un motif légitime de suspicion, motif contrôlé par les autorités hiérarchiques policières, voire par la justice (« *stop and search* »).

Ce second contrôle qui va au-delà du simple contrôle d'identité ne fait pas l'objet de la présente étude, non plus que les contrôles liés à la lutte contre le terrorisme.

1. Le cadre juridique

Les pouvoirs et les obligations de la police, lorsqu'elle effectue un contrôle avec demande d'explications (« *stop and account* »), sont définis par la loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale et précisés par le code d'application A, un des codes associés à cette loi. Il a été amendé, pour la dernière fois, le 1^{er} janvier 2009.

2. Le contenu des dispositions

Depuis le 1er janvier 2009, le policier qui procède à un tel contrôle doit consigner immédiatement la seule origine ethnique de la personne et remettre à celle-ci un récépissé qui peut être un document pré-rempli.

Le policier demande à la personne contrôlée l'origine ethnique (*race*) qu'il considère comme la sienne en lui expliquant que « *cette information est nécessaire pour obtenir une véritable image de l'activité de contrôle de la police, pour améliorer la surveillance des questions ethniques, pour s'attaquer aux discriminations raciales et pour promouvoir une utilisation efficace des pouvoirs de police* ».

La personne contrôlée n'a pas l'obligation d'indiquer son nom, son adresse ou son origine ethnique. La police n'a aucun moyen de l'y contraindre. Le policier lui propose le choix entre cinq grandes catégories de groupes ethniques et des sous-groupes spécifiques figurant ci-dessous.

Blanc

- A. Blanc - Britannique
- B. Blanc - Irlandais
- C. toute autre origine blanche

Métisse

- D. Blanc et noir antillais
- E. Blanc et noir africain
- F. Blanc et Asiatique
- G. toute autre origine métisse

Asiatique/ Britannique - Asiatique

- H. Asiatique - Indien
- I. Asiatique - Pakistanais
- J. Asiatique – « Bangladesh »
- K. toute autre origine asiatique

Noir/Britannique - Noir

- L. Noir – Antillais
- M. Africain noir
- N. toute autre origine noire

Autres

- O. Chinois
- P. toute autre origine

La réponse, même manifestement erronée, doit être reportée, le policier indiquant également sa propre appréciation. Il existe également une case « (origine) non renseignée » qui ne doit pas être immédiatement proposée. Si elle est cochée, elle doit être assortie d'explications.

Avant le 1er janvier 2009, le policier devait remplir, lors du contrôle, un formulaire mentionnant l'origine ethnique et en donner une copie à la personne contrôlée. S'il le faisait par voie électronique, il lui remettait un récépissé lui indiquant comment accéder à la copie intégrale.

Le code d'application A a été modifié en vue de réduire la charge de travail administratif des policiers. Un rapport indépendant sur la police remis par Sir Ronnie Flanagan au ministère de l'Intérieur en février 2008 estimait que pour la seule ville de Londres, la procédure représentait plus de 48 000 heures par an, sans compter le travail de saisie des données lors du retour au poste de police et la supervision effectuée par les supérieurs hiérarchiques. Il concluait à la nécessité d'une modification.

Depuis 2007, des travaux et des consultations pour la révision de la loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale sont en cours. Les dernières propositions prévoient de supprimer l'obligation légale d'enregistrer ces contrôles au niveau national, tout en autorisant les forces de police¹ qui considèrent ces contrôles comme préoccupants au plan local, à organiser un suivi des origines ethniques des personnes contrôlées dans leur zone de compétence.

3. Les chiffres clés

Le rapport annuel publié, en avril 2009, par le ministère de la Justice sur les statistiques relatives aux origines ethniques et au système pénal 2007/2008 précise l'origine ethnique présumée (le texte original en langue anglaise fait référence au concept de « race » [*race*]):

– 85 % des contrôles concernaient des personnes blanches, 6 % des personnes noires et 6 % des personnes asiatiques ;

– entre 2006/2007 et 2007/2008, le nombre de contrôles a augmenté de 26 %, soit de 25 % pour les personnes blanches, de 29 % pour les personnes noires, de 46 % pour les personnes asiatiques et de 10 % pour celles appartenant à d'autres groupes ethniques ;

– les personnes noires avaient 2,5 fois plus de chances d'être contrôlées que les personnes blanches (ratio similaire en 2006/2007), les personnes asiatiques avaient à peine plus de chances que les personnes blanches avec un ratio de 1,2 sur 1 et celles appartenant à d'autres groupes ethniques un peu moins de chances que les personnes blanches avec un ratio de 0,9 sur 1.

Ce même rapport annuel publié en juin 2010 et qui porte sur les statistiques 2008/2009, ne donne quasiment plus d'informations sur ce type de contrôle.

¹ **La police est organisée de manière décentralisée.** Elle se compose de **43 forces** compétentes sur une zone géographique donnée. Chacune de ces forces est commandée par un chef de la police, responsable devant une autorité de police, c'est-à-dire une commission réunissant des élus locaux et des citoyens. Chaque chef de police déploie les personnels placés sous son autorité comme il l'entend et **mène sa propre politique pénale.**

SYSTÈMES D'ATTESTATION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS

ESPAGNE

Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, New York, 2009

Open Society Institute, La question du profilage ethnique. Rapport sur les stratégies du projet relatif à l'efficacité des contrôles de police

ÉTATS-UNIS (Illinois)

Illinois compiled Statutes 625 ILCS5 Illinois Vehicle Code, section 11-212
Lois codifiées de l'Illinois 625 ILCS5 Code de la route de l'Illinois, article 11-212

Illinois traffic stops statistics study 2009 Annual report
Rapport 2009 sur l'étude des statistiques relatives aux contrôles routiers dans l'Illinois.

ROYAUME UNI (Angleterre et Pays de Galles)

Police and Criminal Evidence Act 1984
Loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale

Police and Criminal Evidence Act 1984 Code of Practice A
Code d'application A de la loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale

Statistics on Race and The Criminal Justice System 2008-2009
Statistiques relatives aux origines ethniques et au système pénal 2008-2009

Statistics on Race and The Criminal Justice System 2008-2010
Statistiques relatives aux origines ethniques et au système pénal 2008-2010