

ENTRÉE - INGANG

Position paper

2020

Sélectivité policière

UNIA

unia.be    



Contenu

Remerciements	2
1 Introduction.....	3
2 Les contrôles d'identité, un problème difficile à appréhender	4
2.1 <i>Un manque de données objectives.....</i>	4
2.2 <i>Une certitude : l'impact négatif des contrôles quand ils sont abusifs.....</i>	5
2.3 <i>Deux perceptions antagonistes sur l'utilité des contrôles.....</i>	6
2.4 <i>Comment le management organisationnel de la police influence-t-il les pratiques discriminatoires de policiers ?</i>	6
3 La spécificité organisationnelle de la zone de police Bruxelles Nord	9
4 Apport de l'étude et questionnements	11
4.1 <i>Une justice procédurale pour les citoyens.....</i>	11
4.2 <i>La réflexivité des patrouilleurs sur leurs pratiques professionnelles.....</i>	11
4.3 <i>L'importance d'une culture professionnelle ouverte sur l'extérieur et la diversité</i>	13
4.4 <i>La gestion problématique des plaintes</i>	13
4.5 <i>Rôle des organes de contrôle par rapport aux pratiques professionnelles des policiers.....</i>	14
5 Que recommande Unia pour lutter contre des pratiques policières discriminatoires ?	15
5.1 <i>Améliorer le mécanisme de gestion de la plainte pour permettre aux policiers de « faire de la justice procédurale ».....</i>	15
5.2 <i>Garantir la transparence des actions policières pour fabriquer de la confiance police-population.....</i>	15
5.3 <i>Introduire l'obligation de la justification du contrôle dans la Loi sur la fonction de police.....</i>	16
5.4 <i>Sanctionner les abus.....</i>	16
5.5 <i>Associer les services de contrôle à la réflexion sur les pratiques policières.....</i>	16
5.6 <i>Travailler les compétences professionnelles axées sur la justice procédurale dans le cadre des formations.</i>	17
5.7 <i>Développer des partenariats autour de projets concrets.....</i>	17
5.8 <i>Documenter le phénomène de la sélectivité et du profilage discriminatoire</i>	17

Remerciements

Unia souhaite remercier Sarah Van Praet (la chercheuse) et Carrol Tange (le promoteur de la recherche) de l'Institut National de Criminologie et Criminalistique (INCC) qui se sont investis avec enthousiasme pendant deux ans sur le projet.

Unia adresse également ses remerciements aux membres du Comité d'accompagnement dont les remarques et la volonté de partage ont permis d'avancer dans la réflexion.

Enfin, Unia salue l'engagement de la hiérarchie de la zone de police Bruxelles Nord (PolBruNo) qui a voulu travailler à une meilleure compréhension du phénomène de la sélectivité policière. Unia remercie plus particulièrement les policiers qui ont accepté de se pencher sur leurs pratiques. Sans leur collaboration, cette recherche n'aurait pas abouti.

1 Introduction

Le profilage discriminatoire par les forces de l'ordre traduit depuis longtemps la tendance à contrôler et à surveiller des groupes de la population qui seraient potentiellement plus criminogènes que d'autres. Le contrôle d'identité serait le garant de l'ordre public. Cette approche pose question. Bien que les pratiques de sélectivité fassent partie du travail quotidien de la police sur le terrain, certaines d'entre elles peuvent être problématiques tant au plan de ce qui les motive que de leur impact sur l'intervention policière au sens large. Il faut s'interroger sur le message que les forces de police envoient à la population et à certains groupes qui la composent. Point de crispation entre police et citoyens, le choix du contrôle d'identité est-il laissé à l'appréciation individuelle du policier ou est-il un rouage dans un mécanisme qui génère potentiellement des pratiques discriminatoires ?

C'est le sens de la recherche-action¹ financée par Unia et menée au sein de la zone de police de Bruxelles Nord (PolBruNo) par l'Institut National de Criminologie et Criminalistique (INCC) et en collaboration avec le corps policier.

Ce projet est conçu comme une recherche-action, c'est-à-dire en co-construction avec les policiers patrouilleurs de la zone concernée. Les enjeux à l'origine du projet sont de deux sortes :

- d'une part initier une réflexion sur les pratiques individuelles ou collectives des policiers à partir de certaines manifestations concrètes d'une sélectivité problématique ;
- d'autre part, questionner le fonctionnement de l'organisation de la zone.

L'intérêt du projet est aussi de nourrir la recherche et de tirer des conclusions et des recommandations qui puissent servir à d'autres zones de police. En ce sens, le présent texte s'adresse aux experts de l'organisation policière et au monde associatif soucieux de travailler la relation police-population. Il a plusieurs objectifs :

- contextualiser la problématique des contrôles qui a été le point de départ de la réflexion commune (I.) ;
- expliciter la spécificité de la zone de PolBruNo qui a facilité la mise en place du projet (II.) ;
- identifier les résultats les plus intéressants et en dégager la plus-value (III. et IV.) ;
- mettre en exergue les recommandations qu'en tire Unia, en tant qu'organe dont la mission est de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité (V.).

1 A consulter sur le site d'Unia : <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/identifier-et-affronter-des-problemes-et-abus-dans-la-selectivite-policiere>

2 Les contrôles d'identité, un problème difficile à appréhender

L'article 34 §1 de la Loi sur la fonction de police² définit le cadre des contrôles d'identité. Il distingue les contrôles d'office relatifs à « toute personne privée de sa liberté ou qui a commis un fait passible d'une sanction administrative ou pénale » et les contrôles d'initiative par lesquels les policiers peuvent « contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, que [la personne] a cherché, qu'elle se prépare à commettre une infraction ou a tenté de la commettre [et] pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé ». C'est ce deuxième type de contrôle qui peut être problématique.

2.1 Un manque de données objectives

De nombreuses recherches analysent l'éternel fossé entre population et police. Les contrôles d'initiative en sont souvent à la fois l'origine et le point de crispation extrême, surtout quand ils sont suivis de fouilles de sécurité (palpations), de fouille de moyens de transports voire de menottage. À des degrés divers, ce sont des actes de contrainte.

Les différents angles d'approche et les limites méthodologiques de ces recherches sont connues. Par exemple, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a interrogé des citoyens belges dans le cadre de la réalisation de son « *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire* » paru en 2010³. D'après cette étude, les contrôles d'identité sont plus fréquents pour les individus issus de minorités. En Belgique, la Ministre de l'Intérieur de l'époque avait cependant remis en cause la fiabilité de cette étude, car « *les informations fondant l'étude [provenaient] des personnes contrôlées elles-mêmes et [étaient], par conséquent, subjectives et non vérifiables* ». ⁴

En mai 2018, Amnesty International Belgique publiait une étude qualitative réalisée auprès de 20 victimes de profilage ethnique et de 48 membres des forces de l'ordre. Cette étude donnait la parole à des policiers, permettant ainsi de mieux comprendre leur perception du problème. La publication du rapport de cette étude⁵ a mené à une audition en mars 2019 à la Chambre des représentants.⁶ Celle-ci mettait en évidence le manque de données objectives disponibles en la matière. C'est en effet une gageure, car les personnes s'estimant victimes de discrimination ne déposent généralement pas plainte pour de multiples raisons : manque de connaissance des structures de plainte, difficulté d'identification du ou des policiers mis en cause, manque de preuves, sentiment d'inefficacité des plaintes, peur d'un refus de rédaction du procès-verbal, risques de représailles judiciaires, complexité et coût des procédures, etc.

2 Liners A., Berkmoes H., De Mesmaeker M. & De Raedt E. (2011), La loi sur la fonction de police : le manuel de la fonction de police (pp. 623-624), Bruxelles : Politeia.

3 FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne – Fundamental Rights Agency) (2010), Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

4 Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des représentants de Belgique, Compte-rendu intégral, 20 octobre 2010 après-midi, CRIV 53 COM 009, p. 21.

5 Amnesty International Belgique (2018) On ne sait jamais, avec des gens comme vous. Politiques policières de prévention du profilage ethnique en Belgique. En ligne : https://www.amnesty.be/IMG/pdf/rapport_profilage_ethnique.pdf

6 Chambre des représentants de Belgique, Le Profilage ethnique. Audition, DOC 54 – 3683/001, 21 mars 2019. <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3683/54K3683001.pdf>

À son niveau, Unia ouvre chaque année une cinquantaine de dossiers concernant la police et une dizaine sont répertoriés pour le motif « profilage ethnique ». Ce chiffre varie peu d'une année sur l'autre, tout comme les faits rapportés. La majorité des dossiers concerne les propos, insultes et remarques racistes ou discriminatoires proférés lors d'interventions policières. Les autres dossiers concernent des interventions arbitraires ou discriminatoires. Nous savons que ces chiffres ne sont que le symptôme d'un problème plus profond. La problématique vit, mais l'on peine à la comprendre, faute d'analyses objectives et documentées. Le contexte est par ailleurs compliqué parce que la lutte contre le terrorisme valorise des actions policières plus dures dans lesquelles le contrôle, même quand il sort du cadre légal, serait un mal nécessaire pour assurer la sécurité publique. Les attentats commis en mai 2014 (au Musée Juif) et mars 2016 (à Zaventem et à Maelbeek) à Bruxelles, en janvier et novembre 2015 à Paris, ont entraîné l'adoption de nombreuses mesures politiques et législatives pour renforcer la sécurité publique et la prévention en matière de perquisition, arrestation et travail d'intelligence ciblé. Dans ce cadre, les forces de police ont renforcé les contrôles d'identité, en particulier dans certains quartiers et communes considérés comme « sensibles ». Nous ne contestons pas le bien-fondé de ces actions policières au regard du contexte, mais l'impact de cette pratique mérite d'être analysé.⁷

2.2 Une certitude : l'impact négatif des contrôles quand ils sont abusifs

Les études s'accordent pour dire que les contrôles non justifiés sont non seulement des pratiques illégales⁸, mais qu'ils ont un impact négatif pour l'ensemble des parties.

Au niveau du travail policier, diverses études internationales montrent que ces pratiques sont inefficaces⁹. Lorsque des policiers s'attachent aux caractéristiques ethniques des citoyens plutôt qu'à des indices objectifs de suspicion, ils pratiquent des contrôles plus nombreux sur des personnes innocentes. Cela augmente leur charge de travail et diminue la détection des délits et les arrestations. Par ailleurs, ces pratiques entravent, voire détériorent, la relation de confiance entre la police et la population.

Au niveau des personnes ciblées, les contrôles non justifiés et donc non justifiables ont un impact psychologique, surtout quand il s'agit d'actes répétés. En 2016, la Ligue des Droits Humains publiait une étude 10 qualitative portant sur le vécu de 15 personnes âgées de 15 à 48 ans et issues de minorités ethniques. Leurs récits montrent que les expériences de contacts positifs avec les forces de l'ordre ne compensent malheureusement pas les mauvaises. Les contacts négatifs restent en mémoire et génèrent de facto une méfiance à l'égard de la police en tant qu'institution. Ces personnes finissent par changer de comportement, optant pour des stratégies d'évitement ou de confrontation.

7 Unia (2017). Mesures et climat : conséquences post-attentats. En ligne :

https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Mesures_et_climat_-_conséquences_post-attentats_2017.pdf

8 Outre les législations antidiscriminations belges, il faut mentionner la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres des services de police (loi 'Exodus') qui pose certains principes déontologiques. Le point 24 alinéa 2 du Code de déontologie des services de police qui prévoit que « les membres du personnel respectent la dignité de toute personne, quels que soient les motifs ou circonstances qui les mettent en contact avec elle. Dans l'exercice de leur fonction, ils s'interdisent aussi toute discrimination et toute forme de partialité, quelle qu'en soit la raison et notamment : la prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale, le sexe ou l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la langue, le patrimoine, l'âge, les convictions religieuses ou philosophiques, la santé, le handicap ou les caractéristiques physiques. »

9 Open society Justice (2016) Faire face au profilage ethnique par la police : Rapport condensé sur le projet STEPSS (Strategies for Effective Police Stop and Search - Stratégies pour des contrôles de police efficaces). En ligne :

<https://ancrages.org/wp-content/uploads/2016/03/experiences-europeennes1.pdf>

10 Ligue des Droits Humains (2017), Contrôler et punir ? Etude exploratoire sur le profilage ethnique dans les contrôles de police : paroles de cible. En ligne : <http://www.liguedh.be/controler-punir-etude-profilage-ethnique/>

Au niveau de la société en général, ces pratiques perpétuent des stéréotypes négatifs à l'égard de groupes minoritaires et entament la légitimité de la police devenue partielle. Elles dégradent le lien social parce qu'elles nourrissent des tendances à la polarisation qui divisent la société.

2.3 Deux perceptions antagonistes sur l'utilité des contrôles

Les personnes ciblées perçoivent ces contrôles comme des actes abusifs et humiliants imposés par des fonctionnaires de l'État qui feraient volontairement un usage disproportionné de leurs prérogatives. On leur dénie le droit d'investir un espace public. On les réduit à une catégorie : « jeunes à casquettes et survêts », « Noirs vendeurs de drogue », etc. Refus d'expliquer, moqueries, tutoiement non mutuel, etc. ; une logique polarisante du « vous » contre « nous » se met en place, dans un jeu de positions sociales déjà bien souvent déséquilibré. Cette perception traverse les époques et n'est pas limitée à une zone, un quartier, une ville. En ce sens, ces pratiques peuvent apparaître comme un problème structurel, systémique et ne se limitant pas à des « dérapages » individuels et ponctuels.

Les policiers estiment quant à eux que les contrôles sont liés au sens de leur métier¹¹. Ils sont une façon d'investir le territoire pour lutter contre la criminalité et asseoir l'autorité de l'État. Gage de professionnalisme, ce serait un moyen sûr de montrer que la police est active, collecte l'information et connaît le territoire. Les contrôles seraient aussi liés au management de la zone. Certains policiers parlent d'une culture du chiffre qui leur serait imposée par la hiérarchie.

2.4 Comment le management organisationnel de la police influence-t-il les pratiques discriminatoires de policiers ?

« Les policiers sont-ils impartiaux ? »

Le criminologue Robert Reiner a travaillé sur l'impartialité des policiers et identifie plusieurs facteurs autres qu'individuels qui peuvent expliquer des pratiques discriminatoires. Il distingue cinq types de phénomènes discriminatoires. La discrimination statistique peut se manifester lorsque la hiérarchie pousse les policiers à faire du chiffre (ex : des contrôles alcootests). La discrimination institutionnalisée apparaît quand une organisation pose comme un principe d'action le refus de service à certains citoyens en raison de leur appartenance à telle ou telle catégorie. Le contexte sociétal peut aussi avoir un impact. Robert Reiner parle dans ce cas de discrimination transmise. Les policiers seraient la courroie de transmission des préjugés d'une société de plus en plus focalisée sur l'origine ethnique des individus. La discrimination catégorielle serait quant à elle issue des cultures professionnelles propres à la police qui peuvent renforcer ou infléchir ces tendances à la discrimination. Enfin, Reiner parle de discrimination interactionnelle pour définir ces contacts ou interactions qui se déroulent mal et induisent un traitement différencié de la part des policiers. Un jeune issu d'un quartier populaire faisant l'objet d'un contrôle avec lequel il n'est pas d'accord et qui se montre insolent sera traité différemment par le policier par rapport à un homme d'âge mûr dans un autre quartier qui aurait le même comportement. L'enjeu est donc à la fois dans les raisons du contrôle et la façon dont il se déroule.

11 Gauthier, J. (2015). Origines contrôlées : Police et minorités en France et en Allemagne. *Sociétés contemporaines*, 97(1), 101-127. doi :10.3917/soco.097.0101.

Jobard F. et Maillard J. (2015), *Sociologie de la police : politiques, organisations, réformes*. Armand Colin : Paris

Dans ses travaux sur l'impartialité des policiers, le criminologue Robert Reiner identifie plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer les pratiques discriminatoires. Certains touchent au management de l'organisation policière dans ses multiples facettes : l'organisation du travail, les directives fixées par la hiérarchie, les compétences communicationnelles du policier mais aussi la culture d'entreprise.

L'INCC a choisi cet angle d'approche et s'est penché sur cette question en analysant les mécanismes en branle, de la réception de la plainte à l'intervention sur le terrain. L'objectif était d'objectiver les situations d'intervention jugées problématiques par les patrouilleurs impliqués dans le projet, d'identifier là où il y a eu problème et de jeter les bases d'un processus de changement.

Dans ses constats, Sarah Van Praet, la chercheuse en charge du projet, exclut les *discriminations institutionnalisées* et *statistique* dont parle R. Reiner. Elle se focalise sur les *discriminations interactionnelles* (entre policier et individu) et interroge la justice procédurale, c'est-à-dire le fait qu'une action publique paraisse juste et équitable parce que les garanties de procédures sont respectées. Autrement dit, elle ne traite pas de données quantitatives ni de la perception des citoyens. La recherche ne s'attache pas non plus aux comportements individuels ou de certaines brigades dans ce qu'ils pourraient avoir de déviant, d'abusif, d'inacceptable et que les instances de contrôle se doivent de sanctionner. Aussi marginaux ou récurrents soient-ils, de tels faits existent. Les citoyens victimes de ces pratiques existent, et il ne s'agit pas de légendes urbaines. Mais ce n'est pas l'approche choisie pour questionner la problématique.

Nous invitons donc le lecteur à envisager ce travail dans sa complémentarité avec les autres recherches traitant du profilage discriminatoire. Ce document de réflexion vise à aider les cadres de la police désireux de questionner leurs modalités de management et la culture professionnelle de leur zone. Le grand public et le milieu associatif y trouveront un éclairage sur les métiers policiers, sur le processus qui s'enclenche lorsqu'un citoyen compose le 101.

Pour Unia, réceptacle des signalements, l'intérêt de la recherche de l'INCC dans une zone de police bruxelloise est de questionner la structure policière. En finançant un tel projet, Unia espère contribuer à l'amélioration de la relation police-population.

Sélectivité policière, de quoi s'agit-il ?

Délict de faciès, délict « de sale gueule », profilage ethnique, profilage discriminatoire, sélectivité abusive sont autant d'expressions qui relèvent des processus de sélection des policiers ressentis comme problématiques par les citoyens qui en font l'objet. Suivons l'évolution sémantique du phénomène pour mieux comprendre l'angle d'approche choisi par l'INCC, car parler de sélectivité policière n'est pas une simple précaution de langage. Alors que le phénomène est souvent analysé dans ses effets, l'INCC en questionne les origines. Quel a été le point de départ de la recherche ? Pourquoi parle-t-on au final de sélectivité policière ?

La FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) propose les définitions suivantes :

« - le profilage consiste à catégoriser les individus en fonction de leurs caractéristiques.

(...)

- Les caractéristiques protégées telles que la race, l'origine ethnique, le sexe ou la religion peuvent figurer parmi les facteurs pris en compte par les autorités policières et les gardes-frontières pour exercer leurs pouvoirs, mais elles ne peuvent être la seule ou principale raison de distinguer un individu. (...)

- Le profilage qui repose uniquement ou principalement sur une ou plusieurs caractéristiques protégées équivaut à une discrimination directe et, par conséquent, enfreint les droits et libertés de la personne et est illégal. »

Ainsi, le profilage en tant que description de l'altérité fait partie du travail policier : les policiers ont besoin de décrire pour trouver une personne recherchée. Mais lorsqu'il s'agit de contrôles, les actes des policiers doivent s'inscrire dans le cadre de l'article 34 § 1er de la Loi sur la fonction de police qui rappelle que pour faire un contrôle d'initiative, il faut pouvoir le justifier sur la base d'un comportement suspect (ex : volonté de fuite), d'indices matériels (ex : odeur de cannabis) ou de circonstances de temps et de lieu (ex : être dans les rues adjacentes du lieu où a été récemment commis un délict). Les autres considérations ne devraient donc pas a priori entrer en ligne de compte.

Le terme « profilage ethnique » est quant à lui réducteur. Il limite le phénomène aux caractéristiques « ethniques » des individus, alors que la recherche en sociologie policière montre que d'autres critères entrent en compte. Pour cette raison, nous parlerons plutôt de profilage discriminatoire. Il survient lorsque la police effectue des contrôles ou adopte des comportements particuliers, en fonction des signes extérieurs d'une personne alors qu'il n'y a pas de justification objective. Il s'agit principalement des critères protégés relevant de la couleur de peau, l'origine, le genre, l'âge ou l'origine sociale apparente.

La recherche de l'INCC replace dans son contexte les demandes d'intervention pour mieux comprendre ce qui se passe sur le terrain. Elle s'attache à décrire les modalités d'intervention qui fonctionnent parce qu'elles sont jugées efficaces, légitimes -au sens de justifiables- par les policiers et équitables pour tout le monde. Le moment x de l'intervention est ainsi replacé dans un contexte plus général, l'objectif étant de déceler ce qui est problématique dans le mécanisme. Là où la machine se grippe. Aussi, le terme de sélectivité policière dont il est question dans l'étude doit être compris comme un processus influencé par des facteurs institutionnels, organisationnels et contextuels qui pourront aboutir à des discriminations sur le terrain. La notion de sélectivité policière couvre donc un champ bien plus large que celui des contrôles d'identité.

3 La spécificité organisationnelle de la zone de police Bruxelles Nord

Une intéressante étude comparative¹² menée en France et en Allemagne permet de mettre en évidence quatre facteurs structurels ayant une influence sur la quantité et la qualité des pratiques de contrôle :

- les priorités politiques policières nationales, qui valorisent ou non les contrôles d'identité comme instrument principal de la lutte contre la délinquance ;
- les politiques de formation, selon qu'elles intègrent ou pas des éléments relatifs aux relations avec la population ;
- les logiques organisationnelles valorisant ou non la réflexivité sur les pratiques de contrôles et les mandats policiers ;
- la conception que les policiers ont de leur rôle, entre service à la population ou répression du crime.

Cette étude montre que les contrôles au faciès sont moins répandus en Allemagne qu'en France et que les relations entre police et population y sont moins tendues.

La hiérarchie de PolBruNo a fait des choix en termes de management organisationnel et présente plusieurs caractéristiques similaires au modèle de police allemand.

Décentralisation des services de police

Le territoire des commissariats correspond aux frontières des quartiers et non pas des communes¹³. Dans les faits, la police est donc facilement accessible et proche des habitants. Cette spécificité n'est pas anodine dans la problématique qui nous intéresse.

Une police tournée vers la communauté

L'investissement de la zone dans les projets d'une police orientée communauté (ou *community policing*) traduit la volonté de s'inscrire dans une perspective de service au citoyen. Comme dans le modèle allemand, la priorité devient la satisfaction des habitants sur le territoire. Cette approche tend à envisager les problèmes de sécurité, non plus comme une succession d'actes isolés, mais comme des phénomènes multifactoriels : les résoudre implique la collaboration de la population perçue comme un acteur à part entière. Elle réduit le sentiment d'insécurité et permet de réenclencher un contrôle social informel au niveau local.¹⁴ C'est un parti pris qui n'est pas celui de toutes les zones de police.

Par ailleurs, en dehors de situation spécifique comme le flagrant délit ou l'accès à des lieux faisant l'objet d'une menace¹⁵, la zone de PolBruNo pratique une police dite *réactive*, c'est-à-dire que les patrouilleurs interviennent sur appel des citoyens ; par opposition à une police dite *proactive* qui prend d'elle-même des dispositions pour aller à la rencontre des personnes et les contrôler.

12 de Maillard, J., Hunold, D., Roché, S., Oberwittler, D. & Zagrodzki, M. (2016). Les logiques professionnelles et politiques du contrôle: Des styles de police différents en France et en Allemagne. *Revue française de science politique*, vol. 66(2), 271-293. doi:10.3917/rfsp.662.0271.

13 Rapport p.4.

14 Jobard F. et de Maillard J. (2015), *Sociologie de la police : politiques, organisation et réformes*. Armand Colin : Paris.

15 Art. 34 §2 de la Loi sur la fonction de police : « Conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative, tout fonctionnaire de police administrative peut également contrôler l'identité de toute personne qui souhaite pénétrer en un lieu faisant l'objet d'une menace au sens de l'article 28, §1, 3 et 4 » (ex : l'accès à un stade de foot pour un match)

Enfin, elle promeut un style consensuel plutôt que confrontationnel dans le contact avec la population ; cela dans une optique de dialogue, de désescalade de la violence, d'explication – voire de justification – et d'usage proportionné de la force.

Un management de la diversité et une ouverture sur l'extérieur

La zone a diversifié le profil des policiers qui interviennent sur la zone. Elle veille à prendre en compte cette diversité dans ses modes de fonctionnement internes et sa culture d'entreprise. Le plan d'action¹⁶ de la zone en la matière est instructif. Son premier axe est le management de la diversité, à savoir le fait que la zone cherche à améliorer son fonctionnement en misant sur la diversité des profils des policiers. Le second est la sensibilisation des agents aux valeurs de la zone. Le troisième est celui du respect des droits fondamentaux.

La zone s'ouvre également à des partenaires non policiers et aux bonnes pratiques venues d'ailleurs. La recherche-action s'est d'ailleurs mise en place à l'instigation de la zone qui a fait le choix d'associer Unia à sa démarche de réflexion.

Une réflexion sur les pratiques

Dans le cadre de la recherche-action, deux journées d'échange en 2016 avec les responsables de la zone de police ont permis de dégager les bases de cette recherche : deux policiers britannique et espagnol sont venus exposer les résultats des recherches menées dans leurs pays respectifs. Ils ont présenté la plus-value policière de projets sur la problématique du profilage discriminatoire. Ces échanges ont convaincu la majorité des responsables de la zone. La chercheuse a ensuite gagné la confiance des policiers de terrain qui ont accepté de s'engager. La hiérarchie a accepté de modifier l'organisation du travail pour permettre aux policiers-patrouilleurs de travailler sur leurs pratiques. Partant du principe que, pour avoir du sens, le travail doit être collectif, la zone a mis en place des moments de réflexivité. Les interventions auxquelles ont participé ces policiers leur ont permis d'échanger leurs points de vue sur « *ce qu'on fait, comment, pourquoi, avec quelles suites* » et de réfléchir au regard porté par la population sur ces actions. Ce point mérite d'être souligné parce que, comme dans le modèle allemand, travailler sur la réflexivité des pratiques professionnelles implique de revoir le management organisationnel.

Un pouvoir discrétionnaire des policiers encadré

La marge interprétative des policiers face à des situations sur le terrain est inhérente à leur métier. Dans la zone, la marge de manœuvre des policiers est relativement encadrée dans la mesure où « aucune intervention ne peut avoir lieu sans fiche »¹⁷. Ce système de fiche ne protège évidemment pas de manière absolue de pratiques problématiques, notamment quand des dynamiques déviantes se mettent en place au sein d'une brigade. Cependant, le fait que le cadre hiérarchique limite le pouvoir discrétionnaire des policiers joue incontestablement un rôle dans la problématique qui nous occupe.

Le contrôle interne de la zone est également important, car il est « relativement connu pour sa propension à ouvrir des enquêtes en cas de plainte contre une action de police »¹⁸.

16 Dans la note de politique générale de la zone pour 2019, les valeurs de la zone sont : respect, résolution de problèmes, responsabilité, disponibilité, esprit de groupe, uniforme, intégrité, ouverture d'esprit.

https://www.police.be/5344/sites/5344/files/attachments/NPG_2019_FR.pdf

17 Ces fiches d'intervention sont établies par le dispatching de la zone (DPZ) sur base des informations données par les policiers (rapport p.14)

18 Rapport p.26.

4 Apport de l'étude et questionnements

4.1 Une justice procédurale pour les citoyens

La justice procédurale en ce qui concerne la police permet d'emporter l'adhésion d'un citoyen visé par une intervention : il la considère légitime, juste et équitable car les procédures ont été respectées, les modalités d'intervention respectueuses de ses droits. En ce sens, le policier doit montrer des compétences communicationnelles poussées et avoir une bonne connaissance du territoire. Comment garantir cette justice procédurale ? Comment expliquer au citoyen que tel ou tel acte policier ne bafoue pas ses droits ?

Dans cette optique, à partir d'une étude réalisée à la police de Malines, la criminologue Sofie De Kimpe donne des balises permettant d'évaluer la qualité et l'équité d'un contrôle d'identité¹⁹ :

- Le contrôle est-il légal, c'est-à-dire basé sur des éléments objectifs et justifiables ? Se pose le problème des « motifs raisonnables », de la définition de ce qui est « suspect » et ce qui ne l'est pas. Investir un banc sur une place ? Dissimuler quelque chose ?, etc. « L'instinct de flic », « le flair » ou « le feeling » repose par définition sur une routine, des représentations stéréotypées qui ne peuvent être des arguments valables.
- Le contrôle est-il équitable sous l'angle de la procédure ? Dans une même situation, toute personne serait soumise au même contrôle et dans les mêmes conditions, quel que soit son profil. Le citoyen contrôlé ressent-il ce contrôle comme légitime parce que des explications lui sont fournies ? La rencontre est-elle courtoise ?
- Les contrôles sur le territoire sont-ils distribués équitablement ou bien ces contrôles ciblent-ils des espaces précis ?
- Les procédures sont-elles efficaces ? Contribuent-elles à la sécurité et dans le chef des policiers à un retour au calme rapide et durable ?

Lorsque l'environnement social est dégradé, il est d'autant plus important de veiller à la gestion du déroulement de l'interaction et à l'équité dans les choix opérés par les policiers.

Pour le sociologue français, Sébastien Roché, il s'agit de produire de la confiance²⁰ et par là-même de la cohésion sociale. Cela implique surtout la notion d'échange et d'accord entre les acteurs. Les policiers doivent reconnaître le droit légitime de tout un chacun d'investir l'espace public. Les citoyens doivent reconnaître le bien-fondé du travail des policiers et les valeurs positives qui sous-tendent leur métier. Le lien est fait avec l'approche *community policing*.

4.2 La réflexivité des patrouilleurs sur leurs pratiques professionnelles

La justice procédurale passe par la capacité des policiers à discuter, expliquer, négocier, palabrer. La recherche-action invite à exploiter leur expertise en jouant notamment sur leur culture professionnelle orale, dans le cadre des interventions. A partir de la question « Pourquoi cette intervention s'est-elle mal ou bien passée ? » et d'échanges cadrés avec rigueur, le terrain peut dégager des pistes de solutions et relayer des problèmes à la fois procéduraux et organisationnels à la hiérarchie. Ceci implique un management participatif basé sur la concertation : on demande

19 Chambre des représentants, Le profilage ethnique, loc. cit.

20 Roché S. (2016), De la police en démocratie, Paris : Grasset

aux policiers de développer des compétences pragmatiques poussées, à côté de compétences procédurales, et on prend en compte leur analyse.

La qualité du contact qui se noue en quelques minutes a aussi fort à voir avec la façon dont les policiers conçoivent leur rôle. S'impose donc la question suivante : quel sens les policiers donnent-ils à leur travail et aux actes qu'ils posent ? À la suite des travaux sur les idéologies policières, la recherche dégage quatre postures²¹ que les policiers adoptent en fonction de la situation à gérer. Chacune d'entre elles mobilise des compétences spécifiques qui peuvent potentiellement aboutir à de la sélectivité abusive.

- La posture « police protectrice du quartier » est fort centrée sur la justice procédurale dans la mesure où les policiers travaillent pour un quartier et ses habitants, dans une logique de dialogue. En revanche, elle conduit aussi à exclure des groupes « intrus » au quartier. Ainsi, pour un même délit, une jeune fille identifiée comme « gitane ²² » par les policiers fait l'objet d'un traitement discriminatoire parce qu'elle « *n'a rien à faire là* » et que les « Gitans » seraient « *d'incorrigibles voleurs* » ; alors que d'autres jeunes « gamins » pris en flagrant délit de vol d'alcool font l'objet d'une « simple semonce », comme s'il fallait bien que jeunesse se passe.
- La posture « police garant de l'ordre public » sous-entend que le rôle des policiers est de reconquérir l'espace public et d'empêcher nuisances ou actes de délinquance. Cette posture s'appuie sur un cadre légal, mais elle renforce aussi des mécanismes discriminatoires déjà mis en branle par le fonctionnement structurel de la gestion de la plainte. Des jeunes regroupés autour d'un véhicule dégradé sont bien vite soupçonnés de dégradations et contraints de se mettre en *line up*, pratique souvent perçue comme brutale par les personnes concernées. Quelques vérifications montreront finalement qu'ils ne sont en rien responsables.²³ L'intervention policière a sans doute permis aux policiers de marquer le territoire, mais on devine l'effet désastreux que cela a pu avoir sur ces jeunes.
- La posture « procédurière » garantit sans doute le respect des procédures, mais elle questionne la hiérarchie policière. Ne percevant pas ou plus le sens de ce qu'on leur demande faire, l'objectif principal des policiers est de veiller au respect des procédures, notamment pour éviter de se mettre en danger par rapport aux services de contrôle. Ce mécanisme est problématique, car il répercute des demandes potentiellement discriminatoires et les policiers activent peu leur marge de manœuvre interprétative pour résoudre efficacement les problèmes.
- La posture « gestionnaire de la misère du monde » concerne enfin les policiers amenés à intervenir auprès de groupes de population qui cumulent des problèmes financiers, de santé, de logement, relationnels, etc. Cette dernière posture est sans doute la plus désespérée et difficile à gérer sur le terrain. Les policiers sont souvent le seul et dernier contact pour une population très vulnérable. Ils agissent tout en sachant que leurs actes sont voués à un éternel recommencement, les difficultés de cette population déjà fort abîmée dépassant largement leur cadre de travail et leurs compétences.

Les policiers adoptent l'une ou l'autre posture en fonction de la nature, du lieu de l'intervention et par souci de pragmatisme, car il faut répondre efficacement à la pression générée par les plaintes. La fonction au sein de l'organisation, le poids des contrôles internes et les compétences professionnelles propres à chaque policier etc. sont autant de facteurs qui influent sur la posture et la perception que les policiers portent sur leur métier. Les interactions entre ces différents facteurs et les postures adoptées par des policiers méritent d'être questionnées.

21 Rapport p.23-25.

22 Rapport p.24. Le terme « gitan » est un terme englobant qui recouvre des réalités fort complexes (Gens du voyage, Manouches, Roms, Sintés, etc.). Il est souvent utilisé de façon stigmatisante par les « non-Gitans ». On lui préférera le terme « des gens du voyage » pour les Belges vivant dans des habitations mobiles et Roms pour les populations arrivées récemment d'Europe centrale et orientale.

23 Rapport p.22.

4.3 L'importance d'une culture professionnelle ouverte sur l'extérieur et la diversité

Comme n'importe quel travailleur dans une structure, le policier est imprégné par la culture professionnelle dans laquelle il baigne. La socialisation professionnelle a son importance, car elle peut renforcer ou atténuer des représentations sociales qui influent sur les pratiques. La culture professionnelle de la zone est primordiale : PolBruNo investit depuis de nombreuses années sur l'ouverture à l'extérieur, la diversité et l'intégrité policière. Elle accueille des chercheurs, des magistrats, des stagiaires ; elle collabore avec le milieu associatif ; elle organise des événements sur la diversité en interne comme la Quinzaine de la diversité. Elle participe au projet Holocauste, police et droits de l'homme à la Kazerne Dossin qui examine les mécanismes de pression du groupe et de violence collective susceptible de déboucher sur des massacres et des génocides.²⁴ En construisant un discours positif sur l'altérité, la zone construit des normes et valeurs partagées. C'est un frein aux dérives individuelles et une façon de réguler, dans une moindre mesure, les dynamiques de groupe qui pourraient être potentiellement déviantes.

Il y aurait sans doute matière à investigation concernant le lien entre culture professionnelle, culture d'entreprise propre à la zone et postures des policiers.

4.4 La gestion problématique des plaintes

Le mécanisme de gestion des plaintes des citoyens apparaîtrait comme l'un des nœuds du problème. Pourquoi ? Répondre aux plaintes des citoyens est la priorité. Cela se fait de façon automatique. Or, associée aux orientations stratégiques fixées par les supérieurs en fonction des contextes spécifiques et des briefings, cette primauté de la plainte génère une pression en termes de temps qui ne permet pas aux policiers de faire de la justice procédurale. Les policiers doivent gérer rapidement et efficacement le problème pour lequel ils sont appelés, dans l'optique de ne pas multiplier les interventions au même endroit, dans un court laps de temps. Plusieurs problèmes se conjuguent. Le premier est qu'ils reçoivent peu d'informations au préalable sur la nature ou la récurrence des plaintes. Les contrôles deviennent alors un moyen d'analyser la situation. Ils permettent de jauger le degré d'explosivité de la situation et de compiler une série d'informations que les policiers devraient dans l'idéal déjà avoir, y compris sur les plaignants (cette personne a-t-elle déjà appelé le 101 ou le dispatching zonal ? Pour le même type de plainte ? etc.).

Par un effet ricochet, le traitement automatique des plaintes et une telle utilisation du contrôle pour *fixer la situation* peuvent aboutir et être ressentis comme une démarche discriminatoire par les personnes visées par le contrôle.

L'absence de « filtrage de la plainte » est le second problème et pose deux questions difficiles. La première est celle du rôle de la police dans un contexte sociétal où elle est de plus en plus sollicitée par une population en demande, y compris pour régler des différends qui ne relèvent pas de ses compétences ou qui pourraient se résoudre par d'autres voies. La deuxième difficulté concerne la responsabilité des citoyens eux-mêmes. Certaines demandes formulées par les citoyens sont parfois elles-mêmes discriminatoires. Telle personne demande « *de venir arrêter ces trois 'Africains', parce que 'bon, ils [sont] certainement en train de vendre de la drogue' »*²⁵ ; un chauffeur de bus international refuse l'embarquement à une dame en pointant « *clairement, et à plusieurs reprises, la couleur de peau noire de la dame comme raison pour laquelle il ne se fie pas à son document d'identité* ». Le risque est, dans ce cas, qu'une forme de profilage discriminatoire découle non pas de la décision proactive du policier ou de l'institution policière, mais bien

²⁴ <https://www.kazernedossin.eu/FR>

²⁵ Rapport p.37.

de l'instrumentalisation des services de police par des personnes formulant des demandes discriminatoires auprès de la police.

Le fait que l'organisation policière réponde de façon automatique à ces demandes est problématique. Or, le choix de répondre ou non à des attentes potentiellement discriminatoires relève bien de la responsabilité de la police.

4.5 Rôle des organes de contrôle par rapport aux pratiques professionnelles des policiers

Dans le cadre de ses missions, Unia collabore avec les services de contrôle interne et le Comité P lorsqu'il y a plainte. L'existence d'une instance de contrôle est indispensable, ceci n'est pas contestable. Cela étant, la présente étude met également en avant le fait que la crainte du contrôle, associée à la nécessité de gagner du temps, oriente les actes des policiers²⁶. Le cadre légal est perçu bien plus comme un outil de sanction que comme un outil de travail. Cette dimension mériterait sans doute d'être questionnée, en lien avec la réflexivité sur les pratiques.

²⁶ Rapport p.17, 30, 50

5 Que recommande Unia pour lutter contre des pratiques policières discriminatoires ?

Les résultats exposés plus haut peuvent nourrir la réflexion de zones en butte à des dysfonctionnements structurels et/ou désireuses d'améliorer la pratique policière sur le terrain. Unia formule huit recommandations.

5.1 Améliorer le mécanisme de gestion de la plainte pour permettre aux policiers de « faire de la justice procédurale »

La recherche-action donne un éclairage nécessaire sur la complexité du métier de patrouilleurs. Leur travail est soumis à de nombreuses contraintes dont la plus évidente est la contrainte du temps.

Il apparaît nécessaire de questionner en amont le fonctionnement des DPZ (dispatching de la zone). Il y a un travail de relai à réaliser vers d'autres acteurs pour des missions qui ne concernent pas spécifiquement les missions policières ou qui pourraient être prises en charge par d'autres acteurs. Les plaintes mériteraient également d'être hiérarchisées en fonction de leur degré d'urgence et de leur nature, voire en suspens ou éventuellement écartées après analyse quand les demandes sont ouvertement discriminatoires.

A ce rôle de « triage de la plainte » s'ajoute un rôle de synthèse de l'information relative aux plaignants, au lieu d'intervention, etc. à transmettre préalablement aux policiers sur le terrain pour leur donner toutes les cartes en main concernant la nature de la plainte, sa récurrence, etc.

Optimiser la façon de gérer les plaintes permettrait concrètement aux policiers de gagner du temps, d'appréhender les interventions dans une optique de dialogue, d'explication, de justification et de fluidifier le passage d'une intervention à une autre.

5.2 Garantir la transparence des actions policières pour fabriquer de la confiance police-population

De nombreuses expérimentations sont à l'œuvre actuellement en Belgique et à l'étranger, notamment l'utilisation des bodycams. C'est le cas dans les zones de police de Bruxelles-Ouest, Turnhout, De Haan, Anvers, Mechelen-Willebroek, Lokeren, Bruxelles Capitale Ixelles, etc. Ces initiatives méritent d'être analysées et évaluées au regard de leur impact sur les pratiques professionnelles des policiers : quelle place occupent-elles dans la logique de l'intervention ? Quelle surcharge de travail induisent-elles ? etc.

Du point de vue de la population, un flou entoure actuellement les actions de contrôles. Cela renforce certains groupes dans leur perception de la police, à savoir une menace plutôt qu'un interlocuteur. Aussi le message doit-il être clair : ce qui régule les procédures, en particulier celles des contrôles d'identité, contribue à la transparence des interventions. Pour autant, elles doivent être en adéquation avec les impératifs du métier de patrouilleurs. Il faut donc qu'ils les reconnaissent comme utiles et qu'ils se les approprient.

5.3 Introduire l'obligation de la justification du contrôle dans la Loi sur la fonction de police

Pour l'heure, aucun cadre juridique ne permet à un citoyen de connaître la raison d'un contrôle qu'il subit. L'incompréhension entre policier et citoyen s'explique aussi par ce manquement, car si le contrôle fait partie du quotidien des policiers, ce n'est pas le cas du citoyen. Unia plaide pour la mise en place d'un récépissé qui reprendrait les raisons du contrôle d'initiative de l'article 34 de la Loi sur la fonction de police et les coordonnées des services de contrôle interne à qui la personne peut s'adresser.

Au-delà de ces procédures relatives à l'accès à l'information, il paraît essentiel d'améliorer les procédures de plaintes, leur accessibilité et leur suivi en cas de pratiques déviantes ou/et abusives de la part des policiers. C'est d'ailleurs une recommandation du Comité des Nations Unies contre la torture²⁷ : il réaffirme le droit de tout citoyen de demander des comptes aux forces de l'ordre.

5.4 Sanctionner les abus

La hiérarchie doit adopter une position claire, tant en interne qu'en externe, sur le refus de toute complaisance par rapport aux abus ou comportements discriminatoires. Elle doit être claire sur les procédures à engager à l'encontre de tout policier qui commettrait ces actes répréhensibles. Elle doit aussi protéger les membres du corps policier qui se révéleraient eux-mêmes victimes. Le premier aspect est difficilement envisageable sans le second, et inversement.

5.5 Associer les services de contrôle à la réflexion sur les pratiques policières

Il est nécessaire de (re)penser la relation entre policiers et service interne de contrôle, voire Comité P. La perception que les policiers ont du contrôle impacte négativement les pratiques sur le terrain. Or, il y a un équilibre à trouver entre d'une part le contrôle des actes posés, le respect des procédures et d'autre part l'analyse et le pragmatisme des policiers confrontés à des situations problématiques.

Les services de contrôles internes devraient pouvoir être associés à la réflexion sur les pratiques policières dans un contexte sociétal en évolution permanente. Cela oblige l'organisation policière à se repenser et les policiers à remettre leur métier sur le canevas.

Le contrôle permet de sanctionner mais doit aussi être conçu comme un mécanisme d'accompagnement et d'amélioration des pratiques dans un contexte en perpétuelle évolution.

27 Rapport du Comité contre la torture (2008), En ligne : <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.BEL.CO.2.pdf>

5.6 Travailler les compétences professionnelles axées sur la justice procédurale dans le cadre des formations

Deux niveaux de formation apparaissent.

Au niveau de la formation initiale des policiers, il apparaît important de travailler les compétences communicationnelles en contexte. De nombreuses facettes des métiers policiers requièrent ce type de compétences parce que la gestion de la relation au citoyen fait partie du quotidien des policiers. Elles traversent nombre de modules qui composent la formation et devraient être présentées en lien avec l'approche police orientée communauté. Par ailleurs, pour l'heure, la formation ne prépare pas les aspirants à penser leur futur métier dans un contexte de changement social : en quelques années, les conditions de travail des policiers ont considérablement changé, les attentes citoyennes également et cela a un impact sur les missions policières, en ce compris le risque d'instrumentalisation des forces de police. Une réflexion sur les pratiques de sélectivité, la gestion de la diversité de la population et les risques de polarisation devraient être abordées en lien avec les valeurs de la police.

Dans le cadre de la formation continue, le dispositif d'enquête testé pour la recherche-action a fait ses preuves pour ses qualités formatives. Partir de l'expérience de terrain des policiers, de leur analyse des situations, des échanges entre pairs permet de faire émerger collectivement de bonnes pratiques. Le système des interventions est pertinent parce qu'il questionne la marge de manœuvre de la police d'intervention et poussent les policiers à réfléchir sur leurs pratiques. Or, la réflexivité est l'un des outils qui permettent la diminution des pratiques discriminatoires.²⁸ La hiérarchie doit soutenir les initiatives qui vont dans ce sens et les intégrer dans son organisation managériale (planifier les interventions en adéquation avec les horaires de travail, recruter ou former du personnel à l'intervention, communiquer pour valoriser le travail réalisé, etc.).

5.7 Développer des partenariats autour de projets concrets

Unia est un partenaire de la police et défend l'approche orientée communauté. Celle-ci fait l'objet de résistances qu'il faut questionner, certainement parce qu'elle implique de revisiter des modes de management. Unia encourage un dialogue significatif, structuré et efficace entre les groupes minoritaires, le milieu associatif et les services de police. La police doit donc accepter de justifier ses actes posés pas tant pour se défendre contre les attaques, mais pour expliquer et emporter l'adhésion des quartiers.

5.8 Documenter le phénomène de la sélectivité et du profilage discriminatoire

En matière de profilage discriminatoire, et fort de cette expérience avec l'INCC et la zone de PolBruNo, Unia recommande de mettre sur pied des projets collaboratifs. À partir de la recherche-action, plusieurs problématiques se dégagent :

- l'impact du présent projet sur le ressenti de la population installée sur la zone de PolBruNo ;
- le lien entre pratiques de sélectivité policière et personnes en situation irrégulière ou arrêtées dans un cadre d'un contrôle migratoire ;

28 de Maillard, J. & al., op.cit.

- une recherche-action identique mais avec un autre terrain d'étude que celui des patrouilleurs dans la zone ;
- des recherches comparatives auprès des patrouilles d'intervention dans d'autres zones dont le mode de management et les outils de gestion de l'information diffèrent de ceux choisis à PolBruNo, en particulier dans celles où des cas de profilage discriminatoire ont déjà été dénoncés.
- une analyse du monitoring des contrôles policiers comme cela se fait déjà en Grande-Bretagne pour avoir une connaissance chiffrée du phénomène ; ce « mapping » des contrôles devrait par ailleurs nourrir l'analyse stratégique de la zone concernée.

Les recommandations ci-dessus traduisent les préoccupations d'Unia par rapport à l'organisation policière. Pour la plupart, elles ne sont pas nouvelles, mais la recherche-action a le mérite de donner de meilleures clés de compréhension à ces problématiques. Ce projet prouve aussi qu'une collaboration respectueuse des cadres de travail de chacun est possible entre Unia, une zone de police et un centre de recherche.

Dans une optique de partage d'expériences et de connaissances, Unia reste donc à la disposition des zones qui souhaitent développer ou renforcer une politique de diversité en interne et améliorer leur fonctionnement.



Unia

Rue Royale 138 • 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

info@unia.be

www.unia.be



unia.be    