

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Paloma Tschudi, Katia Leonelli, Didier Bonny, Marjorie de Chastonay, Dilara Bayrak, Ruth Bänziger, Adrienne Sordet, Jocelyne Haller, Salika Wenger, Badia Luthi, Emmanuel Deonna, Sylvain Thévoz

Date de dépôt : 5 octobre 2020

Projet de loi

modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Pour une police genevoise au service de toutes et tous : luttons contre le profilage racial)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la police, du 9 septembre 2014, est modifiée comme suit :

Art. 31, al. 5 (nouveau, l'al. 5 ancien devenant l'al. 6)

⁵ Des formations de sensibilisation aux questions de discriminations raciales, ethniques, religieuses, sexuelles ou liées au handicap sont dispensées tous les deux ans à tout le personnel de police.

Art. 46, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ L'uniforme sert de légitimation et comporte le numéro de matricule de celui qui le porte.

Art. 47, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)

¹ Les membres autorisés du personnel de la police ont le droit, sur la base de critères objectifs et dans le respect des droits fondamentaux, d'exiger de toute personne qu'ils interpellent dans l'exercice de leur fonction qu'elle justifie de son identité.

² A la suite de l'interpellation, les membres de la police délivrent, à toute personne contrôlée, un récépissé récapitulant l'intervention policière et contenant au moins la date, l'heure, le lieu, le motif de l'interpellation et le numéro de matricule du membre de la police.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

En novembre 2016, un jeune homme, apparemment sans histoire, meurt sous les balles d'un agent de police à Bex. En même temps, un jogger se retrouve ciblé « par erreur » par la police à Lausanne et finit aux urgences, avec de nombreuses blessures. En 2017, un autre homme décède en prison sans aucune raison apparente, après y avoir été, apparemment, emmené « par erreur ». Enfin, en février 2018, un contrôle de police tourne mal et un quatrième homme décède¹. Le point commun entre ces quatre hommes ? Ils étaient tous Noirs. Des manifestations ont été organisées dans la foulée pour dénoncer les violences policières, le profilage racial et le racisme institutionnel que l'on perçoit au sein des différents corps de police. Deux ans plus tard, l'affaire George Floyd aux Etats-Unis permet aux Genevois-es de rappeler que les violences policières sont également une réalité dans notre pays. Les Genevois-es sont à nouveau des milliers à descendre dans les rues du canton pour dénoncer un racisme ordinaire et institutionnel encore bien trop présent².

La problématique du délit de faciès est ainsi revenue au cœur du débat public, ainsi que la réflexion sur les mesures à mettre en place pour empêcher les contrôles arbitraires de personnes, fondés essentiellement sur la couleur de leur peau ou d'autres caractéristiques ethniques.

Le profilage racial, ethnique ou « contrôle au faciès » consiste pour un-e agent-e de police ou garde-frontière à contrôler un individu en se fondant sur des critères tels que la couleur de peau ou l'appartenance ethnique supposée, sans disposer de motifs objectifs comme le comportement de l'individu ou des résultats d'enquêtes concrets³. Un tel contrôle est donc discriminatoire et illégal. Il enfreint l'interdiction de discriminer inscrite dans la Convention européenne des droits de l'Homme, dans la Constitution fédérale et dans la constitution genevoise. Les membres du corps de police qui pratiquent le profilage racial encourent des conséquences pénales pour abus de pouvoir⁴. Il

¹ <https://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/poursuite/police/violences-policieres-vaud>

² <https://www.rts.ch/info/regions/geneve/11388076-plus-de-10000-manifestants-mobilises-contre-le-racisme-a-geneve.html>

³ http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171214_resume_etude_police_controles.pdf

⁴ http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171214_resume_etude_police_controles.pdf

est cependant difficile de prouver juridiquement lorsqu'on en est victime, à moins que l'agent-e de police n'ait tenu des propos racistes⁵.

Frédéric Maillard, consultant pour différentes polices en Suisse depuis plus de 10 ans, a accompagné et analysé les pratiques de plus de 5000 policier-ère-s. Selon ses estimations, une interpellation sur cinq « dérape » et ce chiffre est représentatif du sentiment de discrimination provenant des agent-e-s de police⁶. La Suisse ne disposant pas de statistiques officielles sur les abus en matière de contrôles de personnes, cette estimation ne peut pas être confrontée à des chiffres officiels⁷. L'estimation avancée est cependant fiable et très préoccupante. Dans un article datant d'avril 2017, Frédéric Maillard explique même observer une recrudescence des violences physiques et verbales de la part d'agent-e-s de police, dénoncées par d'autres membres des corps de police, qui y voient une dégradation de leur pratique professionnelle⁸.

De tels comportements de la part de certain-e-s agent-e-s de police sont inacceptables. Outre une violation flagrante de l'interdiction de la discrimination, ces actes suscitent chez les victimes un sentiment d'humiliation, d'exclusion, du ressentiment et de la méfiance⁹. Dans certaines situations, de tels contrôles sont traumatisants et provoquent des atteintes à la santé¹⁰.

Selon diverses études, on observe une chute drastique de confiance envers la police lors de contrôles au faciès. Une enquête de l'Institut français d'études démographiques (INED) constatait en 2010 que plus de la moitié des personnes ayant subi des contrôles de police multiples exprimaient un manque de confiance dans les forces de l'ordre, contre un quart pour les personnes n'ayant pas été contrôlées. Un sondage effectué en France en 2017 par le Défenseur des droits révèle que 56,3% des personnes disant avoir été contrôlées plus de cinq fois au cours des cinq années écoulées affirment ne

⁵ https://www.swissinfo.ch/fre/economie/racisme-anti-noir-en-suisse_-le-profilage-racial-est-un-problème-institutionnel-au-sein-de-la-police-/43559390

⁶ <https://www.rts.ch/info/suisse/8526261--c-est-tres-difficile-de-porter-plainte-contre-la-police-pour-delit-de-facies-.html>

⁷ <https://lecourrier.ch/2017/11/21/la-police-veut-eviter-le-delit-de-facies-2/>

⁸ <http://www.fredericmaillard.com/wp-content/uploads/2018/04/LeTemps-20180417-1.pdf>

⁹ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/racisme/dossier/le-delit-de-facies/concept-et-problematique/>

¹⁰ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/racisme/dossier/le-delit-de-facies/situation-en-suisse/concernees-experts-opposition>

pas avoir confiance en la police, contre 18% dans le reste de la population¹¹. En 2019, Anne-Laure Zeller, coordinatrice du Centre d'écoute contre le racisme de Genève affirmait qu'en plus de « se retrouver en état de choc traumatique, voire post-traumatique (effet boomerang) lorsque le contrôle se prolonge par une nuit en cellule par exemple [...] » les victimes « expriment leur perte de confiance, voire leur peur vis-à-vis des forces de l'ordre, des institutions publiques et de l'Etat en général »¹².

Quel que soit le pays d'où proviennent ces études, les conclusions sont les mêmes : le lien de causalité est clair entre une pratique policière perçue comme injuste et la perte de confiance envers les forces de l'ordre. Les conséquences concrètes sont le durcissement des relations avec les communautés touchées et la perte de motivation au sein des corporations de police, parmi les agent-e-s de police réprouvant de telles pratiques. Le délit de faciès renforce aussi le racisme social, en exposant publiquement une suspicion généralisée envers certaines populations.

Par ailleurs, les contrôles au faciès sont inefficaces. Diverses études démontrent que le fait de fonder les contrôles sur des indications objectives fait nettement baisser le nombre de contrôles en général, et augmenter le nombre de contrôles positifs¹³.

Prenant la mesure du problème, les autorités améliorent leurs pratiques à travers le monde. En Grande-Bretagne, une commission de recours indépendante a été spécifiquement créée pour analyser les plaintes individuelles de victimes de contrôles au faciès. Des bases légales spécifiques ont été introduites pour combattre le profilage racial. Les compétences de la police en matière de contrôle et de fouille des personnes dans la rue ont été clarifiées dans un code de conduite, indiquant notamment qu'un contrôle doit reposer sur des raisons objectives et individuelles. Des informations sont recueillies lors des contrôles de police, incluant notamment le nom de l'officier-ère et la motivation du contrôle. Cette pratique est également en vigueur aux Etats-Unis. La collecte de ces données permet de tenir une statistique précise afin de surveiller le profilage racial. De nombreuses études révèlent en outre que les tendances racistes des agent-e-s de police diminuent avec l'obligation de justifier les raisons des contrôles effectués¹⁴.

¹¹ <https://www.hrw.org/fr/news/2018/02/19/controles-au-facies-il-est-urgent-dagir>

¹² http://network-racism.ch/cms/upload/200421_Rassismusbericht_19_F.pdf

¹³ http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171214_resume_etude_police_controles.pdf

¹⁴ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/racisme/dossier/le-delit-de-facies/contextes-nationaux/>

En Suisse également, les corps de police de différentes régions réagissent face au profilage racial. A Lausanne, la police municipale a édicté une directive en matière de délit de faciès. Cinq instructions sont données en lien avec les profilages criminels, afin d'éviter des contrôles abusifs et leurs conséquences négatives sur les personnes qui en sont victimes. La directive insiste aussi sur l'importance d'une communication claire et respectueuse avec les personnes ciblées¹⁵.

Dans le canton de Berne, le « Projekt Dialog » vise à renforcer le dialogue entre la police et les personnes de couleur. Il réunit la police cantonale et deux associations locales. Dans le cadre du projet, une brochure d'information sur les contrôles d'identité a été réalisée. Les échanges réguliers avec les forces de l'ordre ont fait baisser les cas relatifs à des contrôles de police discriminatoires¹⁶. A Bâle-Ville, la police cantonale s'assure, via le recrutement, d'être représentative de l'ensemble de la population¹⁷.

En 2016, lors de la refonte complète de la loi sur la police, un organe de médiation prend place dans l'arsenal législatif du canton de Genève. Cet organe est chargé de « a) d'entendre les justiciables qui s'estiment lésés par l'action de la police ; b) d'entendre les membres de la police qui s'estiment lésés dans l'exercice de leur fonction ; c) de procéder à des tentatives de médiation ; d) d'assurer une bonne compréhension par le public du travail de la police »¹⁸.

En novembre 2017, la Ville de Zurich annonçait également prendre des mesures, après qu'une étude sur les contrôles d'identité confirmait les cas de dérapage. Les critères de contrôle sont désormais inscrits dans des directives. Les agent-e-s de police doivent dire aux personnes contrôlées quels sont les motifs de l'intervention. La formation de base et continue a été complétée par des cours ad hoc et tous les contrôles sont comptabilisés, via une application. Enfin, la médiatrice de la Ville de Zurich anime deux fois par année une table ronde sur le profilage racial, avec des membres des corps de police et des ONG¹⁹.

¹⁵ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/racisme/dossier/le-delit-de-facies/situation-en-suisse/prise-position-police>

¹⁶ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/racisme/dossier/le-delit-de-facies/situation-en-suisse/prise-position-police>

¹⁷ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183356>

¹⁸ <https://www.ge.ch/document/20586/telecharger>

¹⁹ <https://lecourrier.ch/2017/11/21/la-police-veut-eviter-le-delit-de-facies-2/>

Toutefois, malgré ces nombreuses initiatives, la pratique du profilage racial est encore bien présente en Suisse. En 2019, vingt-trois cas de profilage racial ont été enregistrés par les centres de conseil aux victimes de racisme en Suisse, dont neuf cas ont été recensés par le Centre d'écoute contre le racisme de Genève (C-ECR)²⁰. En outre, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommande à la Suisse, dans un rapport de mars 2020, « de former davantage la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du standard de soupçon raisonnable »²¹. Elle recommande également « la création d'un organe, indépendant de la police et du ministère public, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police »²². A son tour, la Commission fédérale contre le racisme a rappelé qu'il n'existe « toujours pas de modules obligatoires pour les policiers et les gardes-frontières qui abordent les questions du racisme et du profilage racial (« délit de faciès »). [...] De même, les services de médiation et les organismes de réclamation cantonaux indépendants sont encore peu nombreux en Suisse. Il reste donc difficile de porter plainte pour discrimination contre les autorités de police. »²³

Ainsi, Genève, siège de nombreuses organisations internationales actives dans la défense des droits humains, devrait être exemplaire et se doter rapidement des mesures d'envergure pour lutter contre le profilage racial. Le présent projet de loi, accompagné d'une proposition de motion, propose une modification de la loi sur la police dans ce but.

Modification de l'article 31 (Formation et développement personnel)

La modification de l'article 31 vise à dispenser de manière régulière (tous les deux ans), à tout le personnel de police, des formations de sensibilisation aux questions de discriminations raciales, ethniques, religieuses, sexuelles ou liées au handicap. Former les agent-e-s de police est un levier efficace pour lutter contre le profilage racial et c'est notamment la piste suivie par la police zurichoise, comme indiqué précédemment. La formation initiale de la police

²⁰ Interview avec Anne-Laure Zeller, coordinatrice du C-ECR. http://network-racism.ch/cms/upload/200421_Rassismusbericht_19_F.pdf

²¹ https://www.ekr.admin.ch/pdf/Avis_de_la_CFR_recommandations_ECRI_2020.pdf

²² https://www.ekr.admin.ch/pdf/Avis_de_la_CFR_recommandations_ECRI_2020.pdf

²³ https://www.ekr.admin.ch/pdf/Avis_de_la_CFR_recommandations_ECRI_2020.pdf

genevoise comprend déjà un module touchant aux droits humains et à l'éthique professionnelle, mais il doit être renforcé.

Telle que formulée, cette nouvelle disposition va plus loin que la seule question du profilage racial, car il est important de former à l'ensemble des formes de discriminations lorsque ce sujet est abordé. A ce propos, la discrimination sexuelle comprend à la fois les discriminations de genre, d'orientation sexuelle, d'identité de genre et d'expression de genre. Avec cette nouvelle disposition, la loi sur la police s'adapte à la récente modification du code pénal, votée par la population et étendant la norme pénale contre le racisme à l'homophobie.

Modification de l'article 46 (Légitimation)

La modification de la teneur de l'alinéa 1 vise à rendre obligatoire le port du numéro de matricule en toutes circonstances. La loi actuelle prévoit quelques exceptions définies dans le règlement d'organisation de la police, par exemple lors de manifestations publiques. Toutefois, il est important de responsabiliser les agent-e-s de police face à leurs actes. En effet, les dérapages ne sont pas le produit de tous-tes les agent-e-s de police mais d'un certain nombre qui se cache sous un anonymat soutenu par les exceptions autorisées par l'exécutif. Il paraît évident qu'un-e agent-e de police faisant correctement son travail ne s'opposera pas à porter son numéro de matricule à tout moment. La motion accompagnant le présent projet de loi demande également de modifier l'article 11 du règlement de l'organisation de la police.

Modification de l'article 47 (Identité de la personne)

La modification de la teneur de l'alinéa 1 vise à instaurer des critères objectifs cadrant les contrôles d'identité, tout en garantissant que ces derniers soient édictés dans le respect des droits fondamentaux. Plusieurs organes internationaux compétents dans le domaine des droits humains ont fait cette recommandation à la Suisse, car en limitant la marge d'appréciation dans ce domaine sensible, le travail de la police devient plus rationnel et le risque de fonder l'action policière sur des stéréotypes diminue²⁴.

Enfin, l'introduction de la distribution, lors d'un contrôle, d'un récépissé récapitulant l'intervention policière rend l'action policière plus transparente. Comme indiqué plus haut, la collecte de ces données permettrait de tenir une statistique précise afin de surveiller le profilage racial, ce que demande la

²⁴ https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171214_resume_etude_police_controls.pdf

motion qui accompagne le présent projet de loi. En outre, de nombreuses études révèlent que les tendances racistes des agent-e-s de police diminuent avec l'obligation de justifier les raisons des contrôles effectués²⁵.

Vu ce qui précède, nous vous encourageons, Mesdames les députées et Messieurs les députés, à soutenir le présent projet de loi.

²⁵ <https://www.humanrights.ch/fr/pfi/droits-humains/racisme/dossier/le-delit-de-facies/contextes-nationaux/>