

Les contrôles policiers en Europe : des contestations récurrentes, des réformes limitées

Jacques de Maillard, Mike Rowe

Les contrôles d'identité sont en France une source inépuisable du débat public, les critiques récurrentes quant à leur usage massif, faiblement encadré et discriminatoire, s'opposant aux déclarations défensives de l'administration et des syndicats policiers. Récemment, le 11 octobre 2023, le Conseil d'Etat, saisi dans le cadre d'une action de groupe, admettait que les contrôles discriminatoires n'étaient pas des « cas isolés », tout en ne revêtant pas de « caractère systémique et généralisé »¹, tandis que le 6 décembre 2023, un rapport public thématique de la Cour des comptes faisait le constat d'une pratique massive (47 millions de contrôles décomptés en 2021) peu encadrée et aux « finalités à préciser »². Mais cette problématique n'est ni spécifiquement française, ni inédite. Les contrôles de police (ou contrôles policiers)³, c'est-à-dire les pratiques initiées par les policiers consistant à détenir temporairement une personne pour la questionner, voire la fouiller, ne sont pas un sujet nouveau dans le débat public. Aux États-Unis, la Commission Kerner en 1968 a désigné les *police stops* comme l'un des éléments déclencheurs des émeutes urbaines. En Angleterre, le rapport Scarman, suite aux émeutes de Brixton en 1981, a identifié l'utilisation massive des *stop and search* pour fouiller les jeunes hommes noirs comme l'une des causes immédiates des désordres.

En substance, les contrôles révèlent les tensions fondamentales de l'activité policière dans des sociétés divisées et inégales : maintenir l'ordre tout en garantissant une forme de légitimité à l'action policière ; lutter contre la criminalité tout en respectant les droits de individus et des groupes. Pour les policiers, l'utilisation des contrôles est perçue comme une arme pour agir contre la délinquance, asseoir leur autorité, collecter du renseignement. Pour les citoyens soumis de façon répétée à ces contrôles, le droit apparemment illimité des policiers de les détenir temporairement est une intrusion injustifiée, une atteinte à leurs libertés, voire pour certains un acte de violence.

Qu'il s'agisse du surcontrôle des populations d'ascendance immigrée (France, Angleterre, Belgique, Pays-Bas ou encore Norvège), des migrants (Espagne, Allemagne, Finlande), de l'utilisation excessive des pouvoirs de contrôle vis-à-vis de la jeunesse (Ecosse) ou vis-à-vis de certaines populations minoritaires spécifiques comme les Roms (Finlande, Hongrie), ou encore de l'utilisation des contrôles pour limiter les protestations collectives (Pologne, Espagne), la question des contrôles a été,

¹ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/contrôles-d-identite-discriminatoires-la-determination-d-une-politique-publique-ne-releve-pas-du-juge-administratif>

² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-contrôles-d-identite#:~:text=Les%20contrôles%20d%27identité%20constituent,1%27occasion%20de%20contrôles%20routiers.>

³ Les dénominations varient d'un pays à l'autre (*stop and search* dans les îles britanniques, contrôles d'identité dans plusieurs pays continentaux).

avec des intensités variées, un objet du débat public dans la quasi-totalité des pays européens⁴. S'appuyant sur un projet de recherche COST (Polstops)⁵, qui a recueilli des données dans 29 pays européens, nous cherchons dans cet article à savoir dans quelles conditions l'utilisation des contrôles peut devenir une question publique, voire politique. Dans quelles circonstances et dans quels contextes la question gagne-t-elle en importance et se voit saisie par les acteurs politiques ? Et cette politisation conduit-elle à l'adoption et la mise en œuvre de réformes ?

1. Les contrôles comme problèmes publics

Dans de nombreux pays, la question des contrôles disproportionnés et discriminatoires est souvent restée dans l'ombre des débats publics. En France, par exemple, des travaux de sciences sociales avaient souligné le caractère répété et ciblé des contrôles d'identité sur des populations d'origine immigrée, et les relations tendues et conflictuelles qu'ils pouvaient entraîner. Les contrôles d'identité avaient été analysés comme un des outils centraux du répertoire d'action des policiers, au service d'une conception proactive du contrôle de la délinquance mais aussi de l'affirmation de leur autorité sur le terrain. Certains travaux avaient également mis en évidence la multiplicité d'unités opérant en parallèle sur le même territoire (unités police secours, brigades anticriminalité, mais aussi brigades spécialisées de terrain, groupes de sécurité de proximité ou encore compagnies d'intervention), contrôlant parfois les mêmes populations sans nécessairement de coordination⁶. Cependant, jusqu'au début des années 2000, le thème n'était porté que par des groupes militants relativement marginaux, sans véritables relais politiques ou médiatiques. Un changement s'opère par l'effet croisé, en France comme ailleurs, de la mobilisation des organisations de la société civile et d'organisme de défense des droits, de la production de nouveaux savoirs, de décisions judiciaires ou encore de la résonance médiatique de certaines affaires individuelles.

L'action de certaines ONG internationales telles qu'Amnesty International (en France, aux Pays-Bas, en Belgique et en Pologne) et ou l'Open Society (en France, en Espagne, en Angleterre et au Pays de Galles) doit être soulignée tant elles ont contribué à rendre visibles les problèmes liés aux contrôles, en finançant des études ou en

⁴ Faut de place, nous ne pouvons discuter de la situation nord-américaine, mais cette pratique policière a été enjeu de débats dans de nombreuses villes et États (ou provinces) aux États-Unis ou au Canada.

⁵ Le matériel issu de ce projet a été publié dans deux ouvrages collectifs par Palgrave : *The Politicization of Police Stops in Europe*, sous la direction de Jacques DE MAILLARD, Mike ROWE et Kristof VERFAILLIE (2024) ; *Governing Police Stops Across Europe*, sous la direction d'Elizabeth ASTON, Sofie DE KIMPE, János FAZEKAS, Geneviève LENNON et Mike ROWE (2023). Le présent article s'appuie sur l'introduction du premier ouvrage (*The Politicization of Police Stops in Europe*).

⁶ Pour une synthèse, nous nous permettons de renvoyer à Jacques DE MAILLARD, Mathieu ZAGRODZKI, « Styles de police et légitimité policière. La question des contrôles », *Droit et Société*, 97, 2017, p. 485-501.

conduisant des actions de plaidoyer. En complément, les organisations locales et nationales ont également tenté de peser sur le débat public. A Madrid par exemple, des Brigades de quartier d'observation des droits de l'homme ont été créées pour surveiller le profilage ethnique par les forces de police.

Ces campagnes ont également trouvé un soutien d'organismes de défense des droits de l'homme, tant internationaux que nationaux. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a ainsi publié des rapports sur les pratiques policières en Finlande et en Autriche et le Comité des droits de l'homme des Nations unies sur les pratiques en Espagne. Au niveau national, le Défenseur du peuple espagnol (*Defensor del pueblo*), le Défenseur des droits français ou encore le Médiateur des minorités et le Médiateur parlementaire en Finlande se sont penchés sur les pratiques policières en matière de contrôle d'identité. De façon intéressante, un sondage conduit par le Défenseur des droits sur les contrôles d'identité a mis en évidence que « 80 % des hommes de 25 ans perçus comme arabes/maghrébins ou noirs rapportent avoir été contrôlés au moins une fois dans les cinq dernières années (contre 16 % pour le reste de la population) et plus d'un sur trois rapporte plus de cinq contrôles au cours de cette période (contre 4,4 % pour le reste de la population) »⁷. Selon cette même enquête, 45,8 % des personnes ayant été contrôlées au moins cinq fois estiment que les citoyens ne sont pas du tout égaux devant la loi. Le niveau des tensions est élevé : 8,1 % des personnes contrôlées déclarent avoir été brutalisées, 7,1 % insultées et 16,3 % tutoyées lors du dernier contrôle. Enfin, les personnes d'apparence minoritaire rapportent plus souvent un relâchement des normes professionnelles : parmi les hommes perçus comme arabes/maghrébins, 30,7 % déclarent avoir été tutoyés (contre 19,5 % de l'ensemble des hommes contrôlés), 29 % déclarent avoir été insultés (contre 9,1 %) et 24,1 % déclarent avoir été brutalisés (contre 8,2 %).

Des affaires ont également été portées devant les tribunaux en France, en Pologne et en Finlande. En France, la Cour de cassation a condamné l'État français en 2016 pour « faute lourde » pour trois contrôles d'identité discriminatoires. En Finlande, le Tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité a reconnu la police coupable de profilage ethnique et de discrimination à l'égard de deux femmes en 2018.

Le poids d'un certain nombre d'affaires relayées par les médias, doit également être noté, contribuant à visibiliser des pratiques brutales auprès d'une population qui n'est pas confrontée dans son quotidien aux actions policières. En Norvège, la mort d'Ejike Obiora (citoyen norvégien d'origine nigériane) en septembre 2006 a donné lieu à des manifestations et à une couverture médiatique massive. Elle a également incité la police à commander des recherches sur ses propres pratiques. L'interpellation de célébrités a également généré des débats publics sur les contrôles discriminatoires : aux Pays-Bas, le chanteur Typhoon et le gardien de but de Feyenoord, Kenneth

⁷ Défenseur des droits, 2017, *Enquête sur l'accès aux droits, vol. 1 – Relations police-population : le cas des contrôles d'identité*, Rapport, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-police-population-final2-11012017.pdf>.

Vermeer ; en Autriche, le rappeur T-Ser ; en Angleterre, les athlètes Bianca Williams et Ricardo Dos Santos.

Incidents critiques, connaissances produites par les ONG, mobilisation des organismes indépendants de défense des droits de l'homme ont donc contribué à faire des contrôles un sujet récurrent de controverse publique. Ceci nous conduit à nous demander si le fait que les contrôles deviennent un sujet de débat public a un effet sur la manière dont les contrôles sont encadrés.

2. Les contrôles de police entre dénonciation et défense

Les contrôles font l'objet de problématiques différentes : d'un côté, des acteurs qui soulignent leur usage excessif, leur manque de transparence et leurs biais discriminatoires ; de l'autre, des groupes qui défendent la conduite des contrôles au nom de l'efficacité dans la lutte contre la criminalité, le terrorisme ou la protection des frontières.

Les critiques formulées à l'encontre des contrôles renvoient à la dimension systémique de leurs effets pervers dans la relation avec le public. Comme nous l'avons vu plus haut, des incidents individuels (contrôles controversés, usage de la violence) sont perçus et présentés comme révélateurs de problèmes plus généraux. Trois ensembles d'arguments reviennent régulièrement. D'abord, l'insuffisance du cadre réglementaire des contrôles, et donc la trop grande liberté d'utilisation dont disposent les policiers, est soulignée de façon récurrente. Les pouvoirs de contrôle sont trop intrusifs et portent atteinte à la liberté de circulation, mais aussi à la liberté de réunion et de protestation. Les contrôles effectués en l'absence de tout comportement suspect sont particulièrement visés : qu'il s'agisse des contrôles d'identité sur la base d'une réquisition du procureur en France, des pouvoirs de contrôle "consensuel" en Écosse ou des contrôles effectués en vertu des sections 44 (de la loi sur le terrorisme de 2000) ou 60 (de la loi sur la justice pénale et l'ordre public de 1994) en Angleterre et au Pays de Galles. Deuxièmement, les contrôles sont également dénoncés pour leur caractère discriminatoire : ils ciblent de manière excessive certaines catégories de personnes, généralement définies par leur apparence ethnoraciale. Trois types de populations différentes sont ainsi régulièrement désignées comme victimes des contrôles : populations installées depuis longtemps dans le pays mais considérées comme socialement inférieures, disposant de peu de moyens et soupçonnées de comportements criminels (comme les Roms en Hongrie ou en Finlande) ; migrants surcontrôlés en raison de l'utilisation par la police et les garde-frontières des lois sur l'immigration ; descendants de l'immigration (généralement post-coloniale), à l'instar des Nord-Africains et les Africains sub-sahariens en France, en Belgique et aux Pays-Bas, ou des Caraïbéens, les Africains et les Sud-Asiatiques en Angleterre et au Pays de Galles. Enfin, troisième argument, le manque de transparence des contrôles (combien, qui, quand, pour quelles raisons) revient dans les deux types de critiques, ce qui nous amène aux arguments de l'autre coalition.

Les défenseurs des contrôles s'appuient précisément sur le manque de données : le déni du caractère discriminatoire des contrôles s'adosse à l'absence de données

disponibles ; le problème serait presque créé par les détracteurs, qui font des problèmes à partir d'incidents exceptionnels. Si des problèmes apparaissent, ils sont le résultat des excès de quelques policiers mais ne peuvent en aucun cas représenter une règle générale. Le cadre juridique est parfois mobilisé pour conforter les pratiques policières : les contrôles discriminatoires sont impossibles, puisque la loi les interdit, soulignent des policiers et des hommes politiques, en France comme en Allemagne. Dans cet esprit, la logique de défense d'une profession essentielle au maintien de l'ordre est persistante : l'honneur et la réputation des policiers ainsi stigmatisés doivent être défendus. Typiquement, le ministre français de l'Intérieur Brice Hortefeux affirmait en 2009 : « Il n'y a pas de contrôles au faciès. Affirmer cela, c'est mettre en cause tous les policiers. Je refuse que les policiers soient stigmatisés ».

Au-delà de cette simple défense, il peut s'agir, de manière plus offensive, d'étendre les contrôles, au nom de la lutte contre le terrorisme, de la protection des frontières ou de la lutte contre certains types de criminalité (ou les trois à la fois). Les activités délinquantes liées au trafic de drogue ou à l'usage d'armes blanches ont ainsi été des arguments récurrents pour justifier l'usage extensif des *stop and search* en Angleterre. En 2019, Priti Patel, alors ministre de l'Intérieur, voyait dans l'augmentation des contrôles un moyen de prévenir la commission d'infractions liées à l'usage de couteaux alors en augmentation dans l'agglomération londonienne. En Allemagne, quelques années plus tôt, la criminalité transfrontalière était perçue comme une menace justifiant une extension des pouvoirs de contrôle près des frontières ou dans les trains, les autorités allemandes utilisant l'image de criminels « traversant l'Europe à bord d'un train à grande vitesse, tandis que les enquêteurs criminels devraient les suivre à bicyclette ».

Ces arguments de défense s'inscrivent dans des contextes où les institutions policières bénéficient d'un soutien diffus élevé au sein de la population : les enquêtes mesurant la confiance, la satisfaction ou la bonne opinion varient dans leurs résultats, mais elles montrent généralement des niveaux de confiance relativement haut : les niveaux de confiance diffuse (la confiance dans l'institution) sont relativement élevés, même si les écarts existent (la police française ayant des scores moins importants que les forces européennes équivalentes, comme les polices allemandes et anglaises) et la confiance spécifique (confiance en l'équité de la police notamment) témoigne de jugements plus critiques⁸. Un second élément intervient dans certains pays, notamment les pays scandinaves et la France : les idéologies républicaines (ou *colour-blind*) tendent à rendre impossible la prise en compte des différences entre les citoyens, rendant le thème de la discrimination raciale systémique particulièrement illégitime dans le débat public.

⁸ Pour une synthèse en français, HOUGH M., JACKSON J., BRADFORD B., 2014, « La légitimité de la police : conclusions de l'Enquête Sociale Européenne », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 27-28, p. 154-170. Voir aussi ROCHE, S., « Les relations entre la police et les citoyens. Concepts, mesures, évolutions (1975-2021) », in J. de Maillard et W. Skogan (dir.), *Police et société en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2023, p. 283-306.

C'est cependant une appréciation dynamique des oppositions entre ces différents cadres qu'il faut retenir : les configurations évoluent en fonction des rapports de force politiques et des objectifs poursuivis par les acteurs, ainsi que des événements exogènes (crises, scandales, événements terroristes). Certaines polices ont fait évoluer leur discours, du déni à la reconnaissance partielle. Par exemple, à partir de 2017, la police autrichienne a mis en avant la nécessité d'un traitement équitable des individus, soulignant l'existence de disparités dans la manière dont certaines populations font l'objet de contrôles. La police écossaise, qui était en 2014 particulièrement défensive face aux accusations de recours excessif aux contrôles, a par la suite, sous la pression de critiques externes, commencé à reconnaître partiellement le problème de l'utilisation massive des fouilles par les policiers, et a annoncé un programme de réformes (cf. infra). De même, la police norvégienne, en particulier à Oslo, a évolué : les dirigeants de la police sont de plus en plus disposés à accepter la possibilité d'effets pervers des contrôles et à en discuter avec les organisations non gouvernementales.

Des changements similaires, du silence à la reconnaissance partielle, peuvent se produire parmi les acteurs politiques. En France, par exemple, dans les années 1980, la question du profilage racial n'était soulevée que par des groupes marginaux, sans véritable soutien politique. C'est au cours des années 2000 que la situation a changé : à l'initiative de l'Open Society Justice Initiative, un travail de plaidoyer a été mené réunissant de nombreuses associations (« En finir avec le contrôle au faciès » et « Stop le contrôle au faciès »). Dans ce cadre, des connaissances sur les disparités des contrôles d'identité de la police ont été produites, contribuant à changer le cadrage de la question des contrôles, avec la preuve « scientifique » des disparités raciales dans les contrôles d'identité : c'est ainsi qu'une enquête conduite à Paris par observation systématique de 525 contrôles préventifs a démontré la surreprésentation, toute chose égale par ailleurs, des personnes d'apparence noire (de 3.2. à 9.1 fois plus de risques en fonction des lieux) et maghrébine (de 3.6 à 14.5 fois plus de risques en fonction des lieux) de se voir contrôlées, ce critère ethno-racial se combinant à d'autres accentuant également la probabilité d'être contrôlé (être homme, être jeune, porter des tenues associées à la culture jeune)⁹. Depuis lors, les contrôles d'identité reviennent régulièrement à l'ordre du jour politique. Le président Macron lui-même a déclaré en décembre 2020 qu'il était anormal que les non-Blancs fassent plus souvent l'objet de contrôles¹⁰.

Manifestations contre les violences policières, scandales liés à certains développements policiers, émeutes : pris isolément, ces différents événements n'ont pas d'effets mécaniques sur la politisation des contrôles de police, mais leur combinaison, variable selon les contextes nationaux, peut avoir conduit à une transformation des jeux politiques et des controverses, ouvrant des possibilités de transformation de la législation, des politiques et des pratiques policières.

⁹ Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, Open Society Institute, 2009. La responsabilité scientifique était assurée par deux chercheurs au CNRS (Fabien Jobard et René Lévy).

¹⁰ https://www.youtube.com/watch?v=IvkewyupR_8

3. Contrôles et changements des politiques policières : inertie, incrémentalisme, changements modérés et extension des pouvoirs

Malgré ces critiques récurrentes sur l'usage excessif des contrôles, les changements de politiques sont beaucoup plus modérés et vont dans des directions contradictoires, entre limitation et extension des pouvoirs des policiers¹¹. Nous avons identifié trois configurations qui reflètent les niveaux et les directions de ces changements : inertie ; changements incrémentaux ; changements significatifs.

a) L'inertie

Dans cette situation, la mobilisation intense d'une coalition en faveur d'un plus grand suivi et encadrement des contrôles de police conduit à des propositions de réformes par les experts, organisations non-gouvernementales, partis politiques, voire par les gouvernements, mais ne se traduit pas par des changements, que ce soit en termes de législation (encadrement juridique des contrôles) ou de politiques policières (formation, doctrine, suivi). Les acteurs policiers jouent le rôle d'« acteurs veto », c'est-à-dire d'acteurs collectifs ayant la capacité de bloquer un changement de politique publique.

C'est sans doute en France que ce décalage entre une pression externe et l'absence de changement dans les politiques policières s'est exprimé le plus clairement. Après les élections présidentielles de 2012, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un formulaire (récépissé) remis lors des contrôles. Mais la mobilisation des syndicats de police, relayée par le ministre de l'Intérieur Manuel Valls, aura raison de cette réforme, rapidement abandonnée. La mise à disposition de caméras-piétons, la généralisation d'un numéro d'identification pour chaque policier et l'adoption d'un code de déontologie ont été les contreparties indirectes (et modestes) de ce renoncement. En décembre 2020, les déclarations du président Macron contre les contrôles abusifs ont été suivies d'une réaction de plusieurs syndicats de police dénonçant les remarques présidentielles qui remettaient en cause le travail de la police. Depuis lors, aucune politique n'a été mise en œuvre.

En d'autres termes, les transactions entre acteurs politiques et policiers conduisent à un blocage : si les acteurs politiques, y compris ceux qui exercent les plus hautes responsabilités au sein de l'exécutif, expriment la volonté de mieux encadrer les pratiques de contrôles, les organisations policières (à la fois directions et syndicats de police) parviennent à éviter les réformes, soit explicitement (en faisant campagne contre elles), soit plus discrètement (en ne mettant pas en œuvre les annonces du gouvernement).

¹¹ De manière souvent plus discrète, on trouve des dynamiques politiques visant à étendre les contrôles de deux manières complémentaires : en donnant à la police plus de pouvoirs pour effectuer des contrôles ; en encourageant, voire en exigeant, que les policiers déploient massivement des contrôles dans des territoires considérés comme prioritaires ou à des moments spécifiques.

b) Des changements incrémentaux

Dans cette deuxième configuration, les mobilisations conduisent à des changements limités dans la législation et politiques policières. Ces réformes suivent trois logiques, souvent interdépendantes : la formation des agents, l'enregistrement des contrôles et la limitation de certains types de contrôles. Mais les changements demeurent essentiellement expérimentaux (plutôt que durables), locaux (plutôt que nationaux) et facultatifs (plutôt qu'obligatoires).

La première, la plus courante, est l'introduction de programmes de sensibilisation pour les forces de police. De tels programmes ont été mis en place en Autriche, mais aussi en Hongrie sur la question des actions policières à l'égard des Roms. En Norvège, suite à l'affaire Obiora (cf. supra), une formation a été dispensée aux policiers pour éviter les biais discriminatoires et favoriser un traitement plus juste des populations minoritaires.

Le deuxième volet consiste à expérimenter des dispositifs d'enregistrement des contrôles (parfois avec remise d'un récépissé au public) dans le but de sensibiliser les agents au nombre, aux cibles et aux résultats des contrôles. Ces expérimentations sont accompagnées d'actions de formation basées sur une démarche de sensibilisation. En Espagne, plusieurs projets portés par des polices locales et financés par l'Open Society ont cherché à réduire le profilage ethnique en collectant systématiquement les données de contrôle et de fouille et en encourageant une plus grande réflexivité de la part des agents, mais les résultats plutôt positifs n'ont pas suscité l'intérêt des forces nationales.

Enfin, le troisième volet réside dans la limitation de certains types de contrôles, jugés à la fois inefficaces et insuffisamment respectueux des libertés. En Espagne, en mai 2012, la direction nationale du Cuerpo Nacional de Policia a produit une circulaire interdisant l'utilisation de quotas pour le contrôle des migrants, ainsi que les interventions policières sur la base de critères ethniques, ce qui a contribué à une diminution des contrôles d'identité effectués dans ce cadre. Pour les contrôles liés à la drogue, le directeur du ministère public norvégien a publié en 2021 une instruction indiquant qu'il n'est pas permis de fouiller un consommateur de drogue présumé car les enquêtes doivent viser les personnes soupçonnées d'avoir vendu de la drogue.

Formation, enregistrement, limitation de certains types de contrôles : ces réformes ne concernent toutefois qu'une partie des agents et/ou des pouvoirs de contrôle et de fouille. Elles sont rarement contraignantes pour les agents, reposant d'abord sur des incitations et sensibilisations.

c) Des changements significatifs

Dans cette troisième situation, les changements apportés sont plus significatifs, souvent parce que la pression politique et/ou l'impulsion policière ont été plus fortes. Seules l'Écosse, d'une part, et l'Angleterre et le Pays de Galles, d'autre part, offrent des illustrations de cette situation : dans ces deux juridictions, la question des *stop and search* s'est trouvée politisée et les changements apportés ont été significatifs.

En Écosse, les changements incrémentaux (voir ci-dessus) initialement envisagés par Police Scotland n'ont pas suffi à calmer la pression extérieure générée par les médias mais aussi par les organismes de contrôle. À partir de septembre 2015, Police Scotland a accepté de mettre fin aux contrôles dits « consensuels » (c'est-à-dire réalisé sans suspicion raisonnable mais avec l'accord des individus) et de mettre en œuvre un code de pratique encadrant les contrôles. En l'espace de quelques années, tant les procédures que les objectifs et la structure de gouvernance liés aux interpellations ont été transformés. Le taux global de contrôle en Écosse représentait en 2022 environ un dixième de ce qu'il était avant 2014. En Angleterre, entre 2008-09 et 2018-19, le nombre de contrôles enregistrés a été divisé par six (d'environ 1 500 000 à moins de 300 000). Dans un contexte où la ministre de l'Intérieur Theresa May a fait des déclarations fortes sur la nécessité de réduire les contrôles, plusieurs programmes ont été adoptés. En 2014, un ensemble de réformes lancées par le Home Office a ainsi compris une révision des codes régissant la suspicion raisonnable, la suppression des objectifs individuels des agents en matière de contrôle, une révision de la formation en matière de contrôle et le lancement d'une formation sur les préjugés raciaux inconscients.

La pression de la société civile (particulièrement forte en Angleterre), l'engagement politique du gouvernement, le relais par des cadres policiers enrôlés dans les réformes ont contribué à des changements significatifs dans le cadre réglementaire, le pilotage organisationnel et les pratiques ordinaires. Dans les deux juridictions, ces réformes ont fait partie d'une réinvention de la tradition de « police consensuelle » (*policing by consent*) propre à la police des îles britanniques.

Conclusion

Ce que nous avons ici montré c'est que les questions liées aux contrôles polarisent des groupes d'acteurs ayant des conceptions différentes de ce que doit être l'action de la police dans une démocratie. D'un côté, les critiques concernant l'extension du contrôle de la sécurité de l'État ou la concentration des contrôles sur certaines populations minoritaires ont gagné en visibilité publique. Si la question n'est pas nouvelle dans les démocraties d'Europe occidentale, il convient de noter qu'elle est devenue un enjeu politique dans des pays à l'héritage autoritaire, comme la Hongrie ou la Pologne, notamment à l'occasion de manifestations. Dans les pays scandinaves, connus pour la confiance élevée que les citoyens accordent à leurs forces de police, cette question a également fait l'objet d'une grande attention médiatique, politique et institutionnelle, notamment en ce qui concerne les discriminations subies par les personnes issues de l'immigration, mais aussi par les personnes soupçonnées d'être des immigrés clandestins. Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et les organismes de contrôle indépendants, tant au niveau national qu'international, ont produit des connaissances autonomes sur l'action de la police et plaidé en faveur d'un contrôle plus étroit, de politiques de formation et d'une plus grande sensibilisation aux préjugés. Les stratégies judiciaires sont des éléments clés de cette remise en question des stratégies et pratiques policières : les organisations de

défense des droits de l'homme utilisent les tribunaux, souvent avec succès, pour contester les pratiques policières discriminatoires.

De l'autre côté, la défense des contrôles en tant qu'arme cruciale pour protéger l'ordre politique (contre les protestations collectives), national (la protection des circulations aux frontières) et social (la lutte contre la criminalité) est restée évidente. La capacité des acteurs policiers à se protéger des formes de critique de leur action est particulièrement importante : les syndicats et organisations de policiers parviennent à limiter la portée des réformes, voire, comme en France, à les empêcher. La police reste une institution difficile à réformer : mobilisation des syndicats, méfiance à l'égard des propositions jugées « idéalistes » parce que venant de l'extérieur de l'institution, capacité interne à éteindre les réformes, difficulté d'appropriation des nouvelles orientations par les policiers, etc. Ajoutons que le soutien diffus dont les polices bénéficient dans l'opinion publique, relayé par des acteurs politiques souvent enclins à soutenir la police comme garante de l'ordre social, contribue à réduire la portée des réformes. Ces dernières, si elles peuvent être d'ampleur variées (d'incrémentales à significatives), sont cependant possibles, et mobilisent une pluralité de registres : suivi des pratiques, formation et encadrement des conditions d'usage.

Examiner la France en perspective comparée permet de retenir deux leçons croisées. D'un côté, comme ailleurs, les contrôles y constituent un enjeu récurrent et clivant du débat public ; de l'autre, on y constate, plus que chez ses voisins européens, un décalage profond entre des pressions multiples venant de l'extérieur, et une inertie structurelle des réformes. La citadelle est assiégée, mais elle reste debout. Trois scénarios se dégagent. Le premier est celui de la continuation de la situation actuelle, marquée par des échanges bloqués. Notons que ce statu quo risque d'alimenter les oppositions et clivages de façon binaire entre pro et anti-contrôles, entre intérieur et extérieur. Les exemples étrangers nous invitent à envisager deux autres scénarios. D'abord, celui de la concession, où les politiques de formation, de suivi et d'encadrement des contrôles pourraient être revues de façon incrémentale, permettant d'atténuer les critiques externes, sans pour autant résoudre le caractère structurel du problème. Selon un troisième scénario, plus ambitieux, des changements significatifs pourraient être introduits par la combinaison de trois voies de réforme. La première est la formation des agents aux biais implicites et à la gestion des interactions conflictuelles afin de favoriser des attitudes professionnelles plus réflexives et distanciées. La deuxième consiste à mettre en place un code de pratiques indiquant les règles pragmatiques dans la conduite des contrôles, limitant les fortes variations en fonction des intuitions individuelles (le fameux « flair » policier) des agents. La troisième réside dans l'enregistrement systématique des contrôles pour en garder des traces (essentiel en termes de suivi managérial), en mesurer les effets et en rendre compte de façon transparente. Ce dernier scénario n'est pas le plus probable : il exigerait un engagement politique, demanderait de convaincre les professionnels et supposerait de savoir procéder par expérimentations et évaluations, mais il favoriserait incontestablement des relations plus apaisées, respectueuses et équitables entre police et population.

