



2 CONTRÔLE DE LA POLICE

AMNESTY INTERNATIONAL SECTION NÉERLANDAISE

Programme Police et droits humains – Collection Documents de réflexion N° 2

AMNESTY
INTERNATIONAL



Janvier 2015

Amnesty International Section néerlandaise
Programme Police et droits humains
Collection Documents de réflexion No 2

Amnesty International PO Box 1968
1000 BZ Amsterdam, Pays-Bas
Tél. : +31 20 6264436
Fax : +31 20 6240889
Courriel : phrp@amnesty.nl
Internet : www.amnesty.nl/policeandhumanrights

Photo de couverture :

Une femme argumente face à un policier pendant une veillée aux chandelles à Monterrey (Mexique), mai 2011. © Tomas Bravo/Reuters

Cette publication ne peut faire l'objet, en tout ou en partie, d'aucune forme de reproduction, d'archivage ou de transmission, quels que soient les moyens utilisés (électroniques, mécaniques, par photocopie, par enregistrement ou autres), sans l'accord préalable des éditeurs.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Sommaire

1. Introduction	5
2. Le cadre juridique : normes juridiques internationales et régionales	7
2.1 Introduction	7
2.2 Normes internationales	7
2.3 Instruments régionaux	10
2.4 Résumé	11
3. Analyse de mécanismes nationaux : exigences minimales et bonnes pratiques	13
3.1 Introduction	13
3.2 Législation instaurant le mécanisme	14
3.3 Mandat	14
3.4 Facilité d'accès et procédure de plainte	17
3.5 Pouvoir d'enquêter et d'émettre des recommandations	19
3.6 Moyens	24
3.7 Transparence et rapports	28
3.8 Possibilité de faire appel	30
3.9 Participation de la société civile et confiance du public	31
3.10 Résumé : éléments clés du mécanisme externe de contrôle de la police	32
4. Le processus d'instauration d'un mécanisme de contrôle externe	35
4.1 Introduction	35
4.2 Décision d'instaurer un mécanisme de contrôle de la police indépendant	35
4.3 Obstacles et opposition	37
4.4 Acteurs impliqués dans le processus de mise en place du mécanisme	37
4.5 Définition du modèle et portée	38
4.6 Le processus législatif	39
4.7 Conclusions	40
5. Structures internes relatives à la reddition de comptes et mécanismes <i>ad hoc</i>	41
5.1 Introduction	41
5.2 Structures internes relatives à la reddition de comptes	41
5.3 Mécanismes <i>ad hoc</i>	43
a) La commission d'enquête sur Marikana	43
b) La commission Göteborg	45
c) Le Comité d'enquête sur le Mouvement clandestin national-socialiste (NSU)	46
5.4 Conclusions	47
6. Liste des principaux institutions, abréviations et sigles	48
7. Références utiles pour en savoir plus sur ce thème	49
8. Annexes : mécanismes par pays	50

« Sans contrôle externe, les agents de police sont pour ainsi dire livrés à eux-mêmes. Les victimes sont souvent réticentes à l'idée de signaler des abus directement à la police par peur de subir des représailles ou simplement parce qu'elles ne pensent pas qu'une enquête sérieuse en résultera. En particulier dans les cas d'exécutions illégales intentionnelles, la voie suivie, purement interne, pour traiter les plaintes et mener les enquêtes permet bien trop facilement aux agents de police de dissimuler les fautes, de prétendre que les exécutions étaient légales ou de ne se voir infliger que des mesures disciplinaires légères pour de graves infractions. Il est important de souligner que le contrôle externe contribue également à renforcer la confiance de la population locale dans les services de police et par là même la coopération entre la police et le public, d'où une amélioration de l'efficacité des forces de police dans leur lutte contre la criminalité. »

Philip Alston, Study on Police Oversight Mechanisms, doc. ONU A/HRC/14/24/Add.8, § 3

« ... [D]ans une société démocratique ouverte, [l]e contrôle exercé par l'État sur la police doit être complété par la possibilité pour la police d'être comptable de ses actes devant la population, c'est-à-dire les citoyens et leurs représentants. La responsabilité de la police à l'égard du public est d'une importance capitale pour la relation entre la police et la population. Il existe plusieurs moyens de faire en sorte que la police soit responsable devant le public. Il peut s'agir d'une responsabilité directe ou passant par l'intermédiaire d'organes représentatifs de la population. D'une manière générale l'ouverture et la transparence de la police sont toutefois des conditions indispensables à l'efficacité de tout système de responsabilité / contrôle. »

Commentaire du Comité des ministres aux États membres sur l'article 59 du Code européen d'éthique de la police, adopté le 19 septembre 2001.

« Un système indépendant et efficace de plaintes contre la police est essentiel pour obtenir et préserver la confiance du public dans la police, et constitue une protection essentielle contre les mauvais traitements et comportements répréhensibles. Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être le pivot du système évoqué ci-dessus. »

Conseil de l'Europe, Avis du Commissaire aux droits de l'homme, 12 mars 2009.

Remarque : Nous employons dans ce document le masculin comme forme neutre par souci de lisibilité et sans préjudice de genre.

Introduction

Les responsables de l'application des lois du monde entier jouent un rôle important : ils protègent la société contre la violence, font appliquer les lois et garantissent les droits des gens. Ce faisant, ils doivent en tout temps respecter et protéger la dignité humaine, permettre à tous d'exercer leurs droits humains et défendre ces droits. Mais parfois ils violent précisément ces droits. Recours illégal à la force ou aux armes à feu, torture, détention ou arrestations illégales, ou encore discrimination ou manquement à l'accomplissement de leurs devoirs, les policiers peuvent commettre des violations des droits humains dans des situations très diverses et dans n'importe quel pays. Les pouvoirs discrétionnaires octroyés aux agents de police, tout comme la marge d'appréciation opérationnelle qui leur est laissée, renforcent le risque qu'ils abusent de ces pouvoirs. Il est sans nul doute essentiel de leur accorder ces pouvoirs discrétionnaires pour permettre un travail de police efficace, mais il est tout aussi important de suivre de près la conduite de la police pour éviter qu'elle n'agisse dans l'impunité, de façon arbitraire et en fin de compte qu'elle perde sa légitimité – du moins aux yeux du public.

Il est donc nécessaire d'instaurer des mécanismes de contrôle efficaces pour faire contrepoids aux pouvoirs des responsables de l'application des lois et garantir que les agents comme les organes dans leur ensemble opèrent dans la légalité. Non seulement ces mécanismes empêcheront les comportements répréhensibles et entraîneront des mesures disciplinaires ou des poursuites judiciaires lors d'événements précis, mais globalement ils favoriseront également l'amélioration de l'application des lois, et par ricochet, le renforcement de la légitimité des services de police.

Pour réaliser un contrôle efficace, il faut un système intégrant différents acteurs s'équilibrant les uns les autres et se complétant. Ce système doit comprendre des structures permettant que des comptes soient rendus en interne au sein des services de police, aux différentes composantes de l'État, notamment à la justice, au public et aux divers mécanismes externes de contrôle.

Bien que tous les acteurs que nous venons d'évoquer contribuent indubitablement beaucoup à responsabiliser la police, le présent document est axé sur les mécanismes externes de contrôle, car ceux-ci sont essentiels si l'on veut surveiller les services de police en toute indépendance et impartialité. D'une part, les organes de contrôle indépendants ont la possibilité de mener des enquêtes efficaces sur les comportements répréhensibles sans préjugés, d'autre part, le public juge souvent leurs conclusions plus crédibles. Leurs tâches peuvent être très diverses et aller des enquêtes sur les plaintes individuelles ou sur des situations précises de comportement répréhensible à l'évaluation des politiques et procédures générales, non seulement en vue d'établir les responsabilités individuelles mais aussi pour identifier et éliminer les causes profondes qui favorisent les situations où la police commet des violations.

Les organes externes de contrôle peuvent se présenter sous différentes formes, qui vont des médiateurs aux conseils ou commissions et des mécanismes centrés sur la police aux institutions jouissant d'un mandat suffisamment large pour superviser plusieurs organes publics. Il est important de souligner qu'il n'est ni possible ni souhaitable de créer un modèle précis de mécanisme de contrôle externe, car tout mécanisme doit être adapté au système spécifique à chaque pays et aux besoins de la population où il est implanté. Néanmoins, un tel mécanisme doit comporter certains éléments clés lui permettant de fonctionner efficacement et correctement pour obliger la police à rendre des comptes.

Comme nous le soulignons au chapitre 2, les traités et principes internationaux et régionaux imposent aux États diverses obligations concernant les comptes que doit rendre la police, et mettent l'accent sur l'obligation des États d'instaurer un contrôle indépendant, comme celle de mener sans délai une enquête approfondie et impartiale sur les allégations de violations des droits humains. Le droit à un recours efficace,

explicitement mentionné dans divers documents non contraignants et traités internationaux, signifie, entre autres, que les États doivent instaurer, dans leur législation nationale, le droit de porter plainte et mettre en place une structure et des procédures adéquates permettant de recevoir les plaintes et d'enquêter sur elles. Au chapitre 3, nous nous appuyons sur l'important travail de réflexion générale déjà réalisé sur un plan plus global¹ pour examiner un certain nombre de mécanismes de différents pays du monde, souligner les critères minimums que doit comporter ce type de mécanisme pour être véritablement efficace et, plus concrètement, les différentes manières de les mettre en œuvre. Nous avons tenté de relever leurs lacunes et les domaines dans lesquels ils pourraient être améliorés, ainsi que des bonnes pratiques pouvant servir d'exemple pour d'autres mécanismes. Ce document n'a pas pour objet de définir le mécanisme externe idéal de reddition de comptes, car nous estimons qu'un modèle universel ne fonctionnerait pas en raison de la multiplicité des problèmes auxquels sont confrontées les sociétés du monde. Il n'est pas davantage dans notre intention de critiquer ou de vanter le mécanisme d'un pays particulier. Nous entendons simplement définir des principes communs applicables à tout mécanisme de contrôle et facilitant l'évaluation et l'amélioration des mécanismes existants ou pouvant servir de cadre de référence lors de la création d'un nouvel organe.

Dans cette optique, nous analysons, au chapitre 4, le processus menant à l'instauration d'un mécanisme de contrôle depuis le moment où le besoin d'un meilleur contrôle externe se fait sentir jusqu'à l'adoption de la législation le créant. Ce chapitre n'est pas conçu comme guide à suivre pas à pas, car le processus diffère selon les pays, en fonction du système étatique, de la structure existante et des besoins concrets de la société en matière de reddition de comptes. En revanche, nous nous efforçons de relever les différentes façons d'engager ce processus et de le façonner, les divers acteurs y participant et les éventuels obstacles ou problèmes.

Aussi bon soit-il, ce mécanisme de contrôle externe ne peut seul permettre d'obtenir une reddition de comptes efficace. C'est pourquoi, le chapitre 5 porte sur deux formes supplémentaires de contrôle de la police: les structures de reddition de compte internes à la police et les mécanismes *ad hoc* mis en place suite à des événements précis. Lorsqu'il est correctement mis en place et appliqué, le contrôle interne réalisé par la police est à même de compléter le travail des organes externes. S'il y a, de plus, une bonne coordination entre ces deux structures, ceci rendra le système de reddition de comptes plus puissant. Les mécanismes *ad hoc* donnent la possibilité d'enquêter en temps opportun sur des abus ou des erreurs de grande échelle, non seulement pour établir les responsabilités mais aussi pour analyser les problèmes sous-jacents et empêcher que la situation ne se reproduise.

1 Pour des lectures plus approfondies sur la question, veuillez vous reporter à la fin de ce document.

Le cadre juridique : normes juridiques internationales et régionales

2.1 Introduction

La loi s'impose aux policiers comme à toute autre personne. Comme l'a déclaré le Comité des droits de l'homme à propos des atteintes aux droits inscrits dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), « ...*aucun statut officiel ne justifie que des personnes accusées d'être responsables de telles violations soient exonérées de leur responsabilité juridique*² ».

Pour pouvoir assurer une reddition de comptes efficace, il est donc essentiel que tout comportement répréhensible de la police donne lieu à une enquête minutieuse et que les responsables de l'application des lois soient tenus légalement responsables de leurs actes, traduits en justice pour tout acte illégal, dans le cadre de la procédure pénale appliquée par la justice pénale ordinaire et, en cas de condamnation, frappés de peines proportionnelles à la gravité de la violation des droits humains commise³. Par ailleurs, le droit à un recours utile signifie que les victimes de comportements illégaux doivent avoir le droit de porter plainte et d'obtenir de véritables réparations. Ces aspects sont liés les uns avec les autres, comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme (Cour européenne) à propos de l'interdiction d'infliger des mauvais traitements :

« ... [S]i les autorités pouvaient se borner à réagir en cas de mauvais traitement délibéré infligé par des agents de l'État en accordant une simple indemnité, sans s'employer à poursuivre et punir les responsables, les agents de l'État pourraient dans certains cas enfreindre les droits des personnes soumises à leur contrôle pratiquement en toute impunité⁴...»

Le droit international relatif aux droits humains oblige les États à lutter contre l'impunité et à garantir les droits des personnes victimes d'abus de la police. Ce chapitre présente un aperçu des principales dispositions applicables en la matière. La première partie porte sur les traités internationaux contraignants et sur un certain nombre de documents et principes internationaux comportant des orientations importantes pour les États membres en matière de contrôle de la police. La seconde partie traite des instruments régionaux contraignants et non contraignants.

2.2 Normes internationales

a) Traités internationaux contraignants

L'obligation de rendre des comptes ne figure explicitement dans aucun traité international contraignant, néanmoins ceux-ci comportent des dispositions qui sont pertinentes pour le contrôle de la police, qui portent principalement sur les voies de recours auxquelles doit avoir accès toute personne dont les droits ont été bafoués. Par exemple le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)** dispose que les États parties s'engagent à « [g]arantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Il précise que les États parties doivent aussi « [g]arantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développera les possibilités de recours juridictionnel » et qu'ils doivent « [g]arantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié » (article 2.3). L'obligation qu'ont les États d'enquêter est étroitement liée d'une part à l'obligation d'éviter que les violations ne se reproduisent et, d'autre part, au droit à un recours.



2 Comité des droits de l'homme, Observation générale 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, § 18.

3 Ibid., § 15, 18.

4 Cour européenne, Gäfgen c. Allemagne, 22978/05, § 119.

Comme l'indique le Comité des droits de l'homme :

« Le fait pour un État partie de ne pas mener d'enquête sur des violations présumées pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte. La cessation d'une violation continue est un élément essentiel du droit à un recours utile⁵ ».

Le pacte prévoit également spécifiquement que toute personne victime d'une arrestation illégale ou arbitraire a droit à réparation (article 9.5).

La **Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants** prévoit également, pour toute victime de la torture, le droit à des réparations et à une indemnisation adéquate, « y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible » (article 14). Elle dispose, en outre, que tout État partie « ... veille à ce que les autorités compétentes procèdent immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sur tout territoire sous sa juridiction » et qu'il « ... assure à toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture sur tout territoire sous sa juridiction le droit de porter plainte devant les autorités compétentes dudit État qui procéderont immédiatement et impartialement à l'examen de sa cause » (articles 12 et 13). Le plaignant et les témoins doivent par ailleurs être protégés contre tout mauvais traitement ou toute intimidation (article 13). Le Protocole facultatif à la Convention a pour objet l'établissement d'un système permettant de visiter régulièrement les lieux de détention afin d'empêcher les violations dans les endroits où les gens sont les plus vulnérables.

b) Droit international non contraignant

Outre les traités contraignants, plusieurs documents et principes internationaux non contraignants sont pertinents pour la question du contrôle de la police.

La **Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (Déclaration relative aux victimes)**⁶ appelle les États à « établir et renforcer [...] des mécanismes judiciaires et administratifs permettant aux victimes d'obtenir réparation au moyen de procédures officielles ou non qui soient rapides, équitables, peu coûteuses et accessibles » (article 5). Les victimes doivent être informées de la procédure (article 6-a), autorisées à présenter leurs vues et leurs préoccupations aux phases appropriées des instances (article 6-b), et recevoir une assistance de manière à limiter leurs difficultés, protéger leur vie privée et assurer leur sécurité (article 6-d). Les victimes ont droit à une indemnisation, et lorsque l'infraction a été commise par un agent agissant à titre officiel ou quasi officiel, la victime doit être indemnisée par l'État dont relève l'agent responsable du préjudice (article 11).

Le **Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois** comporte une importante série de principes pour la reddition de compte de la part des responsables de l'application des lois. Y figurent des normes générales concernant le comportement des policiers, mais surtout, son article 8 précise que toute infraction au Code sera signalée au supérieur et, au besoin, « à d'autres autorités ou instances de contrôle ou de recours compétentes ». Dans la résolution par laquelle elle a adopté le Code de conduite, l'Assemblée générale a reconnu que « tout service chargé de l'application des lois [devait] être représentatif de la collectivité dans son ensemble, répondre à ses besoins et être responsable devant elle⁷ ». Les Principes directeurs en vue d'une application efficace du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois⁸ précisent qu'un mécanisme efficace doit être mis en place pour assurer la discipline interne, un contrôle

5 Comité des droits de l'homme, Observation générale 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, § 15.

6 Doc: ONU A/RES/40/34.

7 Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, doc. ONU A/RES/34/169, a).

8 Conseil économique et social (ECOSOC), Res. 1989/61, 24 mai 1989.

et une supervision externe des responsables de l'application des lois et que ce mécanisme doit être autorisé à recevoir des plaintes de la population (partie I, B3 et 4).

Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies adoptant le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (doc. ONU A/RES/34/169, d)):

« Que tout service chargé de l'application des lois, dans l'accomplissement du premier devoir de toute profession, doit être tenu de s'imposer une discipline en pleine conformité avec les principes et normes ici énoncés, et que les actes des responsables de l'application des lois doivent être officiellement contrôlés, que ce contrôle soit exercé par une commission d'examen, un ministère, un procureur général, la magistrature, un ombudsman [médiateur], un comité de citoyens, ou par plusieurs de ces organes, ou encore par un autre organisme de contrôle... »

Les **Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois** fixent des règles concernant le signalement et l'évaluation des événements ayant fait des morts ou des blessés graves suite à l'usage de la force et des armes à feu, et à chaque fois qu'un agent utilise une arme à feu pendant son service. Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent s'assurer qu'une procédure d'enquête effective puisse être engagée et que, dans l'administration ou le parquet, des autorités indépendantes soient en mesure d'exercer leur juridiction dans des conditions appropriées. En cas de décès ou de blessure grave, un rapport détaillé doit être envoyé aux autorités compétentes chargées de l'enquête administrative ou de l'information judiciaire (principe 22). Les personnes contre qui il est fait usage de la force ou d'armes à feu ou leurs représentants autorisés doivent avoir accès à une procédure indépendante, en particulier à une procédure judiciaire (principe 23).

Les **Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires** prévoient également qu'« [u]ne enquête approfondie et impartiale sera promptement ouverte dans tous les cas où l'on soupçonnera des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires, y compris ceux où des plaintes déposées par la famille ou des informations dignes de foi donneront à penser qu'il s'agit d'un décès non naturel » (article 9). L'autorité chargée de l'enquête aura tout pouvoir pour obtenir tous les renseignements nécessaires pour l'enquête et le pouvoir d'obliger les fonctionnaires dont on suppose qu'ils sont impliqués dans l'affaire à comparaître et à témoigner (article 10).

D'autres instruments instaurent le droit de porter plainte. Il s'agit de l'**Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement** (Principe 33) et de la **Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme)** (article 9-3-a).

Comme il leur incombe de mettre en œuvre les traités internationaux relatifs aux droits humains, les États doivent se doter d'institutions nationales traitant des droits humains et pouvant également jouer le rôle de mécanismes externes de reddition de comptes. Les **Principes relatifs au statut des institutions nationales (Principes de Paris)** disposent qu'« une institution nationale doit être habilitée à promouvoir et à protéger les droits de l'homme » (article 1). Plus loin, ces principes précisent les conditions auxquelles doit répondre ce genre d'institution : son mandat doit être aussi large que possible et défini par un texte législatif ou par la Constitution. L'institution sera formée de manière à être représentative et indépendante ; elle sera en droit de traiter tout problème relevant de sa compétence, qu'elle s'en soit elle-même saisie ou qu'elle en ait été chargée par le gouvernement. Elle aura le pouvoir d'entendre toute personne et de recueillir toute information et tout document nécessaires à l'évaluation des situations relevant de sa compétence, ainsi que le pouvoir de présenter des rapports sur ses conclusions

et d'émettre des recommandations et des propositions de réformes ou d'améliorations. Les principes complémentaires relatifs au statut des commissions dotées d'un pouvoir quasi judiciaire précisent qu'une institution nationale peut être autorisée à traiter des plaintes déposées par des particuliers ou des organisations. Le rôle de ces commissions pourra se fonder sur les principes permettant de trouver un accord soit par conciliation, soit par des décisions contraignantes, en informant le plaignant de ses droits et des voies de recours et en adressant des recommandations aux autorités compétentes.

2.3 Instruments régionaux

a) Afrique

Dans sa **Résolution sur la réforme de la police, la responsabilité et la surveillance civile du maintien de l'ordre en Afrique**, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples exhorte les États parties à la Charte africaine d'instaurer un mécanisme indépendant de surveillance civile du maintien de l'ordre impliquant la participation des civils (article 3). Elle les exhorte, en outre, à mettre en œuvre les lignes directrices relatives au maintien de l'ordre inscrites dans les Lignes directrices de Robben Island.



Les **Lignes directrices et mesures d'interdiction et de prévention de la torture et de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique (Lignes directrices de Robben Island)** exigent la mise en place « *de mécanismes indépendants et accessibles qui puissent recevoir toute personne se plaignant des actes de torture ou de mauvais traitements* » (article 17). De plus, elles appellent les États parties à ouvrir une enquête impartiale et efficace sans délai, en cas d'allégation de torture ou de mauvais traitements. Elles appellent également à mettre en œuvre et à promouvoir des mécanismes de plaintes efficaces et accessibles, indépendants des autorités chargées de l'application des lois et des autorités responsables des lieux de détention, et habilités à recevoir des allégations de torture et de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à mener des enquêtes, à prendre des mesures appropriées, et à mettre en place, promouvoir et renforcer des institutions nationales ayant mandat de visiter les lieux de détention et de s'occuper dans son ensemble du thème de la prévention (articles 40, 41). Elles exigent aussi que les victimes soient protégées de la violence, qu'elles aient accès aux moyens nécessaires à leur réadaptation et qu'elles reçoivent des soins médicaux et une indemnisation adéquate (articles 49, 50).

b) Amériques

La Convention américaine relative aux droits de l'homme reconnaît explicitement le droit à une protection judiciaire, comprenant le droit à un recours simple et rapide, pour toute personne dont les droits ont été violés, « *lors même que ces violations auraient été commises par des personnes agissant dans l'exercice de fonctions officielles* » (article 25-1). Les États parties à la Convention s'engagent à garantir que l'autorité compétente prévue par le système juridique de l'État statuera sur les droits de toute personne qui introduit un tel recours et à garantir que les autorités compétentes exécuteront toute décision prononcée sur le recours (article 25-2).



L'article 8 de la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture dispose que toute personne déclarant avoir été torturée a le droit à un examen impartial de la plainte et oblige les États parties à ouvrir immédiatement une véritable enquête dès lors qu'une plainte a été déposée ou qu'il existe des motifs bien fondés de croire qu'un acte de torture a été commis. L'article 9 instaure le droit pour les victimes de la torture à une compensation.

c) *Pays arabes*

La Charte arabe des droits de l'homme (2004) oblige les États parties à garantir, dans leur système juridique, réparation aux victimes d'actes de torture et le droit à une réhabilitation et à une indemnisation (article 8-2). La Charte instaure également le droit pour toute personne d'accéder aux juridictions de tous les degrés (article 12) et dispose que toute victime d'une arrestation ou d'une détention arbitraire a droit à réparation (article 14-7). Toute personne dont les droits reconnus dans la Charte ont été violés se voit garanti un moyen de recours efficace « *même si la violation a été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* » (article 23).



d) *Europe*

Le **Code européen d'éthique de la police** dispose que les policiers sont soumis à la même législation que les citoyens ordinaires (article 5) et qu'« *il doit toujours être possible de contester devant un organe judiciaire tout acte, décision ou omission de la police, concernant des droits individuels* (article 8).

Il précise que les services de police doivent exercer leurs missions sous la responsabilité des autorités civiles (article 13) et doivent être pleinement responsables de leurs actes, que ce soit au niveau de l'organisation, au niveau individuel ou à celui de la chaîne de commandement (articles 15, 17). Concernant le contrôle exercé sur la police, le Code dispose que celle-ci doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace (article 59). Le contrôle exercé par l'État doit être réparti entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et les pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures efficaces et impartiales de recours contre la police. En outre, l'État doit encourager la mise en place de mécanismes de reddition de compte (articles 60 à 62).



2.4 Résumé

Les instruments internationaux et régionaux reconnaissent explicitement le droit des victimes de violations des droits humains à un recours efficace. Il en découle un ensemble de droits de la personne et d'obligations des États particulièrement intéressant en matière de contrôle de la police et de reddition de comptes dans l'application des lois, compte tenu des devoirs et des pouvoirs spécifiques conférés aux responsables de l'application des lois. De manière générale, les dispositions citées dans ce chapitre renvoient à trois grandes catégories de droits et d'obligations étroitement liés : le droit de la victime de porter plainte, l'obligation de l'État d'enquêter et le droit de la victime à réparation et à une indemnisation.

- **Le droit de porter plainte**

Les victimes de violations des droits humains ont le droit de déposer une plainte auprès des autorités compétentes : il peut s'agir d'instances judiciaires, administratives ou législatives, ou de toute autre autorité habilitée par la législation. Le droit de porter plainte implique celui d'être protégé des mauvais traitements ou des actes d'intimidation pouvant résulter de la plainte, et le droit de voir son affaire examinée sans délai et de manière impartiale.

- **L'obligation de l'État d'enquêter**

Les États ont l'obligation d'ouvrir sans délai une enquête impartiale sur les allégations de violations des droits humains. L'enquête doit être ouverte dès le dépôt de la plainte et, en l'absence de plainte, dès lors qu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'une violation a eu lieu. L'autorité chargée de l'enquête doit être indépendante. Elle doit aussi être habilitée à recueillir toutes les informations nécessaires à l'enquête et à contraindre les agents soupçonnés d'être impliqués dans l'affaire à comparaître devant elle et à témoigner.

- **Le droit à réparation et à une indemnisation**

Le droit à un recours efficace inclut le droit d'ester en justice ou d'engager d'autres procédures formelles ou informelles et il englobe le droit des victimes à obtenir des réparations et une indemnisation appropriées. Il inclut l'obligation pour l'État de traduire les auteurs des violations en justice et d'empêcher qu'ils restent impunis, ainsi que des mesures pour éviter que les violations ne se (re) produisent, car un recours devient inutile lorsque les violations se poursuivent ou peuvent recommencer. Enfin, et surtout, il inclut le droit à une indemnisation (matérielle ou morale) pour le préjudice subi.

Cet ensemble de droits des victimes et d'obligations des États oblige ces derniers à se doter d'un système de réception des plaintes, à enquêter avec impartialité sur les violations des droits humains et à faire en sorte que les auteurs de ces violations soient traduits en justice et que les victimes reçoivent une indemnisation appropriée.

Analyse de mécanismes nationaux : exigences minimales et bonnes pratiques

3.1 Introduction

Comme indiqué au chapitre précédent, les États ont l'obligation d'enquêter sur les violations des droits humains commises par des responsables de l'application des lois et de demander des comptes aux auteurs de ces violations. Les enquêtes de la police, les structures de contrôle interne de cette dernière et la justice pénale, contribuent grandement au respect de cette obligation et sans nul doute à l'instauration d'un véritable système de reddition de comptes. Toutefois ces mécanismes internes de contrôle de la police sont parfois dotés d'une structure fragile et de peu de moyens financiers. En outre, ils risquent fort de prendre parti lorsqu'ils doivent enquêter sur eux-mêmes. Ce risque existant partout, c'est surtout dans les pays où l'État de droit est faible et où la population fait peu confiance à la police, qu'il est difficile d'obtenir des comptes sur l'application des lois en s'appuyant uniquement sur ces mécanismes internes. C'est pourquoi il est important qu'un mécanisme externe de contrôle de la police les complète. Du fait de son indépendance, ce mécanisme pourra grandement contribuer à équilibrer les pouvoirs et apportera ainsi la garantie que les enquêtes sur les comportements répréhensibles sont menées de façon impartiale, ce qui renforcera la confiance de la population dans la police. Surtout, il permettra de lutter plus facilement contre l'impunité de la police si elle se comporte mal et se livre à des abus.

Pour que le mécanisme de contrôle externe puisse assurer cette fonction, il faut le mettre en place en appliquant certaines normes. Nous tenons à souligner que notre analyse ne vise pas à esquisser l'organe de contrôle idéal, car tout mécanisme doit être adapté à la culture et aux conditions du pays dans lequel il est appliqué. En revanche, notre objectif est de présenter, dans leurs grandes lignes, les conditions minimums que tout mécanisme devrait remplir, d'évoquer certains pièges à éviter et de citer des exemples de bonnes pratiques.

Pour les besoins de cette analyse et pour déterminer comment les différentes conditions peuvent et doivent être remplies, nous avons examiné des organes externes de contrôle divers et variés de différentes parties du monde. Les exemples présentés ne doivent être pris ni comme des critiques ni comme des éloges des organes en question. Les forces et les faiblesses soulignées ne concernent que des dispositions ou des pratiques isolées et ne constituent en rien un jugement sur l'ensemble du mécanisme.

Pour réaliser cette analyse, nous avons analysé de manière plus approfondie les mécanismes de contrôle externes qui suivent⁹ :

- Brésil – État du Pará – Médiateur pour les affaires de l'application des lois
- Angleterre et Pays de Galles – Commission indépendante des plaintes contre la police (Commission des plaintes)
- Kenya – Autorité indépendante de contrôle de la police (Autorité de contrôle)
- Maurice – Division des plaintes contre la police
- Nouvelle-Zélande – Autorité indépendante de contrôle de la conduite de la police (Autorité de contrôle)
- Pérou – Médiateur (Defensoría del Pueblo)
- Afrique du Sud – Direction indépendante des enquêtes sur la police (Direction des enquêtes)

Outre ces mécanismes étudiés en détail, nous avons évoqué les organes de contrôle qui suivent pour illustrer des questions particulières abordées dans notre analyse : Belgique – Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) ; Brésil, État du Pará – Conseil de l'État sur la sécurité publique ; République tchèque – Médiateur (défenseur public des droits) ; Danemark – Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police ; Hongrie – Conseil indépendant d'examen des plaintes contre la police ; Israël – Service des plaintes du public et du contrôle interne ; Malaisie – Commission de contrôle de l'intégrité de l'agence responsable de l'application des lois (Commission de contrôle) ; Mexique – Commission nationale des droits humains ; Irlande du Nord – Médiateur pour les affaires de l'application des lois.

9 Les fiches des mécanismes de ces pays figurent en annexe.

3.2 Législation instaurant le mécanisme

Les mécanismes externes de contrôle doivent être instaurés par la loi : cela garantit que leur mandat et leur fonctionnement ne subissent ni l'influence des changements politiques ni les pressions de groupes d'intérêt particuliers. La loi doit donc définir au minimum les aspects les plus importants du travail du mécanisme. Si, au lieu de définir certaines caractéristiques importantes du mécanisme, la loi laisse l'administration s'en charger, la mise en œuvre et le fonctionnement du mécanisme risquent de fluctuer en fonction des pressions politiques et des interférences excessives du pouvoir exécutif, ce qui en définitive minerait son indépendance et son impartialité. Lorsqu'un mécanisme est instauré par la loi, il est non seulement relativement protégé d'une politisation, mais le public a davantage confiance en lui, ce qui est capital pour que le système fonctionne.

La loi ou la législation instaurant le mécanisme de contrôle doit, par conséquent, être aussi précise que possible et aborder tous les aspects indispensables à son fonctionnement. Ces aspects sont entre autres :

- Le mandat
- La facilité d'accès et la procédure de plainte
- Le pouvoir d'enquêter et la nature des recommandations
- Le budget alloué
- La procédure de nomination ou d'élection des membres et les procédures de destitution
- Les lignes directrices relatives à la reddition de compte et à l'établissement des rapports
- La possibilité de faire appel
- La participation de la société civile

Ces aspects constituent les conditions minimales à la création d'un mécanisme. Nous les commentons dans les sections qui suivent.

3.3 Mandat

a) *Un mandat large ou centré sur la police ?*

Le contrôle de la police peut être intégré à des mécanismes généraux de dépôt de plaintes, ayant un mandat large et englobant le traitement des plaintes contre tous les types de services publics. Le Médiateur national du Pérou, par exemple, traite tous les problèmes liés à l'administration publique, dont font partie, parmi bien d'autres, les comportements répréhensibles de la police. Il serait pourtant préférable de créer un mécanisme distinct, traitant exclusivement et spécifiquement les comportements répréhensibles des responsables de l'application des lois. Un système spécialement conçu pour traiter les plaintes contre la police présente un grand avantage : il apporte la garantie que les plaintes seront suffisamment axées sur la conduite de la police. Avec les mécanismes au mandat plus large, il y a risque que de graves violations des droits, notamment des abus perpétrés par la police, ne soient pas traitées avec toute l'attention nécessaire ou qu'ils passent à la trappe en raison de la sensibilité du thème. Un mécanisme consacré à la police a, en outre, plus de chances d'avoir la capacité et les connaissances suffisantes pour enquêter sur les plaintes de cette nature. Une étude comparative entre les mécanismes européens, réalisée en 2008¹⁰, a d'ailleurs montré que les organes spécialisés recevaient un plus grand nombre de plaintes que les institutions traitant toutes sortes de plaintes, ce qui semble indiquer que ces mécanismes favorisent la prise de conscience du public et peut-être aussi une plus grande confiance que les plaintes soient prises au sérieux.

Selon une étude menée par le rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, les organes contrôlant exclusivement la police sont souvent créés suite à une longue

10 Monica den Boer et Roel Fernhout, *Policing the Police; Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competences*, 2008.

série d'abus graves commis par la police ou à des périodes de violence, comme en Irlande du Nord ou en Afrique du Sud¹¹. En Hongrie aussi, de violentes manifestations ont eu lieu en 2006 et les abus commis par la police dans ce contexte ont conduit à la création du Conseil indépendant d'examen des plaintes contre la police. Il y a d'autres mécanismes exclusivement chargés de la police comme le Médiateur de l'État du Pará au Brésil, la Commission des plaintes en Angleterre et au Pays de Galles, l'Autorité de contrôle au Kenya, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police au Danemark et l'Autorité de contrôle en Nouvelle-Zélande.

b) Questions relevant du mandat

Les questions relevant du mandat varient beaucoup d'un mécanisme à l'autre¹². Certains mécanismes, comme l'Autorité de contrôle du Kenya, enquêtent sur toutes les entorses à la discipline et toutes les infractions pénales commises par les services de police. Au Danemark, l'Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police enregistre les plaintes concernant et des comportements répréhensibles et des actes constituant des infractions pénales qui sont le fait de la police. De même, la Division des plaintes contre la police de Maurice accepte également toutes les plaintes concernant la conduite de la police, excepté lorsqu'il s'agit d'infractions liées à des affaires de corruption et de blanchiment d'argent. La Commission nationale des droits humains du Mexique enquête sur les plaintes contre toute autorité fédérale quel que soit le thème avec peu d'exceptions¹³.

D'autres mécanismes ont un mandat plus ciblé et se limitent à enquêter sur les allégations d'abus de la police et de comportement répréhensible graves. La Direction des enquêtes en Afrique du Sud, par exemple, enquête sur les cas de décès dus à une action de la police et sur toute mort dans un lieu de détention tenu par la police ou toute plainte relative à des tirs effectués par un agent de police, à un viol, à un acte de torture, à une agression ou à une affaire de corruption. La Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles limite également ses enquêtes aux violations les plus graves, notamment aux cas concernant un décès ou une blessure grave dus à une action de la police ou survenus en dans un lieu de détention tenu par la police, une agression grave, une agression sexuelle grave, une affaire de corruption grave et une conduite constituant une infraction pénale ou un comportement susceptible de déclencher une procédure pour comportement répréhensible aggravé, parce que discriminatoire¹⁴.

Un mécanisme doté d'un mandat plus large présente évidemment l'intérêt d'englober davantage de motifs de plaintes, car la police doit rendre des comptes sur tous les types de comportements répréhensibles et pas simplement sur les graves abus. Mais le mandat doit d'abord et avant tout être réaliste. Comme nous le montrerons plus loin dans ce chapitre, le contrôle externe coûte cher. Si les moyens sont limités, les employés du mécanisme risquent, du fait de leur charge de travail élevée, de perdre de vue les cas les plus graves, car ils seront débordés et ces moyens seront engloutis par des enquêtes sur des affaires mineures. Le mandat doit donc être défini en fonction de ce qui est réalisable sans toutefois compromettre la qualité du contrôle.

11 A/HRC/14/24/Add.8, § 26.

12 Selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait traiter les plaintes concernant l'article 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et celles concernant des questions mettant en jeu la responsabilité pénale ou disciplinaire. Conseil de l'Europe, Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 2009, § 40.

13 Les autorités judiciaires, les résolutions électorales ou juridiques sont exemptées.

14 Discrimination fondée sur l'âge, le handicap, le changement de sexe, le mariage ou l'union civile, la grossesse et la maternité, la race, la religion ou les convictions, le sexe ou l'orientation sexuelle. Independent Police Complaints Commission (Commission des plaintes), Statutory Guidance to the Police Service on the handling of complaints, chapitre 8.

c) *Coopération de la police*

Pour que la police rende véritablement des comptes, il est important que la loi l'autorise, ou même l'oblige, explicitement à transmettre certains cas graves au mécanisme de contrôle. Cette règle doit s'appliquer au minimum aux cas de mort ou de blessures graves provoqués par une action de la police ou survenus en détention : c'est le cas à la Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles.

La loi doit obliger la police à faire un rapport à l'organe externe sur tous les décès en détention survenus sous sa responsabilité ou résultant d'actions policières ; des sanctions doivent s'appliquer en cas de rapport tardif ou d'absence de rapport. [Traduction d'Amnesty International]

Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Philip Alston, Study on Police Oversight Mechanisms, Doc. ONU A/HRC/14/24/Add.8, § 74.

Au Kenya, le fait d'omettre de signaler des cas de mort ou de blessures graves à l'Autorité de contrôle constitue une infraction pénale. Dans son rapport annuel 2012-2013, l'Autorité observe cependant que des postes de police dans l'ensemble du pays ne respectent pas cette obligation et, quand des cas lui sont adressés, c'est souvent hors délai. On est donc en droit de se demander si cette obligation est prise au sérieux et est suffisamment appliquée pour obtenir une collaboration de la police.

En Afrique du Sud, la police est obligée de transmettre à la Direction des enquêtes tous les cas relevant du mandat de cette dernière (à l'exception des plaintes dénonçant des faits de corruption). La législation dispose que la police doit aviser la Direction dès qu'elle a connaissance d'une affaire et lui présenter un rapport écrit dans les 24 heures qui suivent. Passer outre cette obligation constitue une infraction pénale et s'il est condamné, le policier impliqué est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum. Il est obligatoire de signaler ces affaires depuis la loi de 2001 portant création de la Direction sous son nom et sa structure actuels en remplacement de l'ancienne Direction indépendante des plaintes. La Direction des enquêtes a commencé à intervenir en 2012 et a vu sa charge de travail augmenter de 37 % sur la période 2012-2013 par rapport à celle de la Direction indépendante des plaintes l'année précédente.

d) *Cas individuels et évaluation générale de l'application des lois*

Un mécanisme efficace ne doit pas se limiter à traiter les cas individuels, il doit également avoir la capacité d'analyser les caractéristiques communes des abus, d'examiner les politiques et procédures de la police et de recommander des modifications. Il est certes important de traiter les cas individuels, mais un mécanisme confiné à ce rôle ne permet de demander des comptes qu'a posteriori, sans qu'aucun changement puisse être apporté aux procédures inadéquates et aux schémas des comportements répréhensibles. Il faut considérer les enquêtes sur les cas individuels comme le point de départ permettant d'identifier les grands domaines nécessitant des améliorations. Il n'est possible d'arriver à une véritable reddition de comptes que si tous les domaines de travail de la police sont examinés et ouverts à la critique et aux changements recommandés.

Dans son rapport sur la réaction de la police aux attaques de groupes armés dans la région de Mpeketoni, l'Autorité de contrôle du Kenya a recensé de nombreuses failles dans la structure de la police et a adressé aux services de la police nationale et à d'autres organes de l'État des recommandations contraignantes destinées à améliorer l'application des lois. Par exemple, une recommandation concernait l'harmonisation de la structure hiérarchique pour rendre la chaîne de commandement plus claire à tous les niveaux et entre les différentes unités. D'autres recommandations portaient, entre autres, sur les unités d'intervention rapide, qui devaient être revues, l'instauration d'une formation annuelle de mise à niveau sur les armes à feu, l'amélioration de la coopération entre les autorités chargées de l'application des lois à l'échelle des comtés et les comités d'application des lois dans les communautés, et sur la mise en place, à l'échelle des comtés, de plans et systèmes de gestion des catastrophes.

Autorité indépendante de contrôle de l'application des lois, Rapport de l'Autorité de contrôle suite aux attaques de Mpeketoni (15 et 16 juin 2014).

Ce type d'approche figure dans le mandat de divers mécanismes de contrôle. Par exemple, le Comité P en Belgique joue le rôle de « chien de garde », car il est chargé « *du contrôle du fonctionnement global des services de police et de l'exercice de la fonction de police par l'ensemble des fonctionnaires compétents des services de police, d'inspection ou de contrôle*¹⁵ ».

À cette fin, le Comité P enquête, entre autres, sur les activités et les méthodes de la police, ainsi que sur ses lignes directrices et règlements. Le Médiateur de l'État de São Paulo (Brésil) a également émis un certain nombre de recommandations sur des politiques. Il a, par exemple, préconisé la politique « tirer pour neutraliser » plutôt que « tirer pour tuer », qui a ensuite été appliquée par la police et semble avoir entraîné une diminution des morts causées par la police¹⁶. De telles recommandations peuvent en fait être utiles si l'on veut s'attaquer à grande échelle aux causes même des violations des droits humains, au lieu de se contenter d'exercer un contrôle a posteriori sur des cas individuels.

3.4 Facilité d'accès et procédure de plainte

Toute personne doit pouvoir directement accéder au mécanisme de contrôle – les victimes, les membres de leur famille, les témoins et les organisations de la société civile – sans être obligée d'épuiser d'abord toutes les voies internes de reddition de comptes à la police. En particulier dans les pays où la population ne fait pas confiance aux services de police, le fait de devoir s'adresser d'abord au mécanisme interne risque d'être une démarche insurmontable pour le plaignant. « *Les victimes sont souvent réticentes à l'idée de signaler des abus directement à la police par crainte de représailles ou parce qu'elles pensent qu'aucune enquête sérieuse ne sera menée*¹⁷ ».

Dans certains pays, le plaignant doit d'abord épuiser les voies d'examen interne des plaintes. En République tchèque, par exemple, le plaignant doit apporter la preuve documentaire que sa plainte a été adressée à l'organe compétent et que cet organe n'a pas donné suite au recours avant de pouvoir s'adresser au médiateur.

Toutefois, de nombreux pays ont mis en place des mécanismes de contrôle facilement et directement accessibles au public. En Hongrie, par exemple, le plaignant peut décider de lui-même de déposer sa plainte auprès de la police ou du Conseil indépendant d'examen des plaintes contre la police. Au Danemark, les

15 Comité P, Mission Statement, <http://www.comitep.be/FR/index.asp?ID=Mission> (consulté le 19 janvier 2015).

16 Joel Miller, Civilian Oversight Of Policing; Lessons from the Literature, Vera Institute of Justice, 2002, p. 6, http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian_oversight.pdf (consulté le 19 janvier 2015).

17 A/HRC/14/24/Add.8, § 3.

plaignants peuvent déposer leur plainte directement auprès de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police, soit verbalement, soit par écrit. Au Pérou, on peut aussi s'adresser directement au médiateur, qui a des bureaux sur l'ensemble du territoire, et il dispose d'un numéro gratuit pour déposer une plainte. En Afrique du Sud, la Direction des enquêtes a également un bureau dans chacune des provinces, et les gens ont la possibilité de déposer une plainte en se rendant sur place, par téléphone, par courriel ou par courrier normal. De nombreux autres mécanismes, comme au Kenya, en Malaisie et en Hongrie, offrent la possibilité de déposer une plainte en ligne ou de télécharger le formulaire de dépôt de plainte à partir de leur site Internet.

Dans les pays multilingues en particulier, le formulaire doit en outre être disponible dans toutes les langues courantes. Par exemple, le Médiateur pour les affaires de l'application des lois d'Irlande du Nord met à disposition du public, non seulement des formulaires dans les langues officielles, l'anglais et le gaélique d'Irlande mais aussi en chinois, lituanien, portugais, russe et écossais d'Irlande du Nord. Comme le formulaire et la procédure de plainte sont disponibles dans toutes ces langues, cela permet de réduire les éventuels obstacles linguistiques qui empêcheraient les gens, tout au moins les groupes de migrants les plus courants, de porter plainte.



Site Internet du Médiateur pour les affaires de l'application des lois d'Irlande du Nord. Capture d'écran prise en janvier 2015.

Une fois la plainte reçue, elle doit être traitée dans un délai raisonnable. Dans l'idéal, ce délai devrait être fixé par les règlements ou procédures régissant le travail du mécanisme¹⁸. La Direction des enquêtes d'Afrique du Sud, par exemple, a établi des délais de traitement des plaintes. Une plainte doit être enregistrée et affectée dans les 72 heures de sa réception, puis l'enquête doit être conclue et les recommandations émises dans les 90 jours¹⁹. Les rapports présentant les recommandations doivent être soumis sous 30 jours à compter de la clôture de l'enquête, et le plaignant doit être informé des résultats de l'affaire dans le même délai²⁰.

L'accessibilité du mécanisme s'évalue aussi à sa capacité à protéger les plaignants et les témoins d'éventuels actes d'intimidation ou de représailles motivés par leur plainte contre la police. En l'absence de protection des témoins, les plaignants risquent de ne pas dénoncer les abus par crainte de représailles ou de retirer leur plainte après avoir été menacés. Le ministère de la Justice des Philippines, par exemple, a mis en place un programme de protection des témoins. Dans ce cadre, les témoins bénéficient, entre autres, d'un hébergement sécurisé, d'une aide financière ou, dans certains cas, d'un relogement et d'un changement d'identité. Mais le processus d'admission d'une personne à ce programme est très lent : il peut prendre plusieurs mois. Comme certains plaignants ont immédiatement besoin d'une protection, le programme n'est pas optimum pour assurer leur sécurité. Beaucoup de gens hésitent donc à dénoncer des abus de la police ou à engager et poursuivre la procédure de plainte, car ils craignent les conséquences d'une telle démarche.

18 Au Danemark, si l'Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police est dans l'incapacité de statuer sur une plainte pour comportement répréhensible dans les six mois, elle doit informer le plaignant et le policier concerné des motifs du retard et leur communiquer la date prévue de sa décision. Concernant les allégations d'infraction pénale, si l'Autorité ne peut prendre de décision dans un délai d'un an, elle doit en informer par écrit le plaignant et toute autre partie prenante.

19 Les affaires de corruption systématique font exception et doivent être réglées dans les 12 mois.

20 La Direction des enquêtes doit s'efforcer de respecter ces délais, mais sur la période 2012-2013, elle n'y est pas totalement parvenue ; elle a affecté 86 % des affaires dans les 72 heures ; le nombre d'affaires closes dans les 90 jours varie considérablement en fonction du type de plainte à l'origine de l'enquête ; dans tous les cas, les rapports comportant les recommandations ont été émis dans les 30 jours et les plaignants informés des résultats de l'enquête dans ce délai.

3.5 Pouvoir d'enquêter et émettre des recommandations

a) Le pouvoir d'enquête



Pose de scellés sur le lieu d'un crime à Monterrey (Mexique). © Daniel Becerril/Reuters

Les mécanismes externes doivent être dotés de pouvoirs suffisants pour enquêter de manière efficace sur une plainte. Ils doivent, entre autres, être habilités à émettre des citations à comparaître, obtenir un mandat de perquisition, citer des témoins à comparaître, les protéger, et contraindre la police à coopérer²¹.

Dans certains mécanismes, les enquêteurs ont, du moins en théorie, des pouvoirs similaires à ceux de la police. La Direction des enquêtes en Afrique du Sud en est un bon exemple, car elle octroie aux enquêteurs les mêmes pouvoirs qu'aux policiers : par

exemple, elle leur permet d'enquêter sur des infractions, d'entrer dans des locaux pour procéder à une perquisition, de saisir et de confisquer des objets, d'exécuter des mandats et de procéder à des arrestations. En outre, les membres de la police sud-africaine doivent coopérer pleinement avec la Direction. Par ailleurs, la Division des plaintes de Maurice permet aux enquêteurs de prendre exactement les mêmes mesures légales que les policiers, à l'exception de l'arrestation. En Nouvelle-Zélande, l'Autorité indépendante de contrôle de la conduite de la police a le pouvoir de citer des témoins à comparaître et d'entendre leurs déclarations sous-serment et celui d'exiger tout papier, document, enregistrement ou objet. De plus, le fait de ne pas témoigner constitue une infraction.

Outre des pouvoirs conséquents lui permettant d'enquêter sur ses « propres » plaintes, l'Autorité de contrôle du Kenya est habilitée à se saisir d'une enquête interne en cours sur un comportement répréhensible ou une infraction à la loi, si cette enquête est « *excessivement retardée ou manifestement déraisonnable* ».

En Angleterre et au Pays de Galles, la loi de 2012 relative à la police (plaintes et comportement) a introduit, pour les policiers actifs et les organes de la police, l'obligation d'assister, à titre de témoins, aux entretiens se déroulant dans le cadre des enquêtes menées ou gérées par la Commission des plaintes. Cette mesure apporte incontestablement une amélioration par rapport à la situation antérieure, où la Commission n'était pas habilitée à citer des témoins, mais les dispositions n'ont malheureusement pas été étendues aux policiers retraités susceptibles d'être également concernés par des enquêtes.



L'appel à témoins émis par la Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles dans l'enquête sur l'affaire Jean Charles de Menezes, abattu par des agents de la police londonienne. © Ray Tang/Hollandse Hoogte

Il arrive que le mécanisme n'ait pas la capacité ou l'expertise suffisantes en matière d'enquêtes pour mener seul l'enquête. Dans ce cas de figure, il est important que le mécanisme ait le pouvoir de décider des mesures à prendre pour donner suite à l'affaire. Il doit notamment avoir le pouvoir d'exiger le soutien d'autres organes ou de demander l'assistance d'experts techniques, par exemple, de ceux des services de police. En pareil cas, pour éviter de nuire à l'impartialité de l'enquête, le mécanisme doit s'abstenir de faire appel aux services de police impliqués dans l'affaire ou aux unités ou services objets de la plainte. Il doit demander l'assistance d'autres services ou organes de la police, par exemple, en recourant aux moyens de la police nationale lorsqu'il enquête sur le comportement répréhensible de la police municipale.

21 Doc. ONU A/HRC/14/24/Add.8, p. 15.

Malheureusement, dans de nombreux pays, le mécanisme est totalement incapable de mener ses propres enquêtes. Son rôle se limite à recevoir et enregistrer les cas, puis à les adresser aux inspections ou aux unités des affaires internes de la police, ou bien au parquet. C'est, par exemple, le cas dans l'État du Pará (Brésil) : le Médiateur pour les affaires de l'application des lois n'est pas habilité à enquêter ; il dépend donc des enquêtes menées par les bureaux des affaires internes des forces de police concernées²². Le Médiateur reçoit la plainte, demande une enquête, la suit, et en tient le plaignant informé. Si le Médiateur estime que l'enquête initiale de la police ne suffit pas, il peut demander des enquêtes complémentaires, mais sans garantie que celles-ci aient vraiment lieu²³.



Site Internet du Médiateur de l'État du Pará (Brésil) : Comment déposer une plainte ? Capture d'écran prise en janvier 2015.

Outre le pouvoir d'enquêter sur les plaintes qu'il reçoit, un mécanisme efficace doit également être habilité à ouvrir des enquêtes de sa propre initiative. Ce pouvoir permet au mécanisme d'enquêter sur les cas qui ne seraient pas signalés par un poste de police rechignant à coopérer ou par des victimes n'osant pas porter plainte, ou encore d'enquêter sur des abus de caractère systématique. Le Médiateur de la République tchèque, par exemple, peut agir de sa propre initiative sur tout domaine relevant du mandat de l'organe.

En Irlande du Nord, le médiateur bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation pour ouvrir des enquêtes. Il peut enquêter sur toute affaire dans laquelle il apparaît qu'un policier a commis une infraction pénale ou a eu un comportement pouvant justifier une procédure disciplinaire.

Si le mécanisme est habilité à engager des enquêtes de sa propre initiative, des lignes directrices doivent définir les circonstances dans lesquelles il est conseillé ou voir même nécessaire de le faire. Les organes de contrôle qui ont un mandat axé sur les graves abus commis par la police doivent avoir l'obligation d'ouvrir une enquête sur toute allégation fondée, portée à leur connaissance. Si le mandat est plutôt large et englobe les infractions mineures, il peut s'avérer impossible pour le mécanisme de traiter tous les cas de comportements répréhensibles, compte tenu de ses moyens. Par conséquent, il faut appliquer certains critères permettant de décider si une enquête doit ou non être ouverte en l'absence de plainte, en privilégiant les affaires les plus graves.

Lors de l'instauration de la Commission des plaintes en Angleterre et au Pays de Galles, l'organisation Liberty a proposé, dans un rapport, une série de critères permettant de décider quand il était approprié de mener une enquête. Ce rapport faisait référence aux plaintes traitées par la police dont le mécanisme pouvait se saisir, mais les critères exposés valent aussi lorsque le mécanisme cherche à déterminer s'il doit ou non ouvrir une enquête de sa propre initiative. Voici les principaux critères : possibilité qu'une infraction pénale ait été commise par un policier, importance de l'affaire pour l'intérêt public, la position de la victime, révélation d'un type d'abus pratiqué à grande échelle, allégations de discrimination et comportement répréhensible perpétré en groupe.

James Harrison et Mary Cunneen, An Independent Police Complaints Commission, Liberty, avril 2000.

22 La loi n'indique pas dans quel délai les Affaires internes doivent répondre au Médiateur et ne fixe aucune échéance. Mais le Médiateur a la possibilité de transmettre l'affaire au parquet à tout moment.

23 Julita Lemgruber, *Civilian Oversight of the Police in Brazil: the case of the ombudsman's offices*, Center for Studies on Public Security and Citizenship, University Candido Mendes Rio de Janeiro, Brésil, 2002.

b) La nature des recommandations

Une fois l'enquête terminée, le mécanisme de contrôle externe doit émettre des conclusions et des recommandations fondées sur ces recherches. Selon l'affaire examinée, il peut recommander des poursuites pénales, des mesures disciplinaires, une indemnisation de la ou des victimes et une modification des politiques et des procédures. L'importante décision à prendre porte sur le caractère contraignant ou non des recommandations, c'est-à-dire doivent-elles être prises pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire donner à l'autorité concernée la possibilité de les appliquer ou non ? Ou le mécanisme doit-il être habilité à imposer ses décisions ?

Si, à première vue, cette dernière possibilité peut donner l'impression que le mécanisme est plus efficace, il ne faut pas oublier qu'un organe de contrôle risque de n'avoir ni la capacité, ni la compétence ni l'expertise nécessaires pour substituer ses décisions à celles normalement prises par une autre institution, comme le parquet ou les organes disciplinaires de la police. C'est pourquoi il est tout à fait acceptable que le mécanisme de contrôle n'ait que des pouvoirs limités sur ces institutions. Il faut considérer que l'organe de contrôle intervient pour compléter le travail des autres institutions, en particulier de la justice pénale, et non pour s'y substituer. Compte tenu de ces remarques, le résultat de l'enquête d'un mécanisme de contrôle pourrait, par exemple, se présenter ainsi :

- **Le mécanisme conclut qu'il y a eu infraction pénale ou entorse à la discipline.**

Si le mécanisme conclut à un comportement criminel, il doit transmettre l'affaire au parquet. Une enquête menée par un mécanisme de contrôle et les conclusions qu'il tire ne suivent pas forcément les mêmes règles qu'une enquête judiciaire. Par conséquent, il ne faut pas en conclure hâtivement que les résultats de l'enquête du mécanisme apportent des éléments de preuve suffisants pour renvoyer l'affaire devant la justice. Mais si l'organe de contrôle émet des recommandations en ce sens, il faut présumer que le parquet veillera à ce que les éventuelles enquêtes judiciaires nécessaires soient menées en vue d'intenter des poursuites. Si, en fin de compte, le parquet décide de ne pas renvoyer le cas devant le tribunal, il doit avoir l'obligation de fournir à l'organe de contrôle une réponse amplement motivée à l'appui de sa décision.

L'arrestation d'un policier au Kenya, en septembre 2014, pour un meurtre présumé est un bon exemple de recommandation préconisant des poursuites judiciaires. Suite au dépôt d'une plainte auprès de ses services par la famille de l'une des victimes, l'Autorité de contrôle a ouvert une enquête et recommandé l'arrestation d'un policier. Le policier a été accusé de meurtre et placé en détention provisoire dans l'attente de son procès (dont l'ouverture était prévue en mai 2015).

Le mécanisme peut aussi conclure qu'il faut prendre des mesures disciplinaires (soit en complément d'une procédure judiciaire, soit, en l'absence d'infraction pénale, à titre de mesure unique compte tenu des résultats de l'enquête). Il doit renvoyer le dossier devant les instances compétentes des services de police, accompagné de la recommandation – si possible contraignante – préconisant la procédure disciplinaire prévue pour décider – le cas échéant – des sanctions appropriées, disciplinaires ou autres. Les sanctions disciplinaires ou autres mesures, peuvent aller des avertissements verbaux ou écrits, au licenciement dans les cas les plus graves, en passant par des amendes, une rétrogradation ou l'obligation de suivre de nouveau une formation.

Si le cadre juridique n'oblige pas le parquet ou les services de police à appliquer les recommandations, il devrait tout au moins les inciter à les prendre au sérieux. L'une des manières d'atteindre cet objectif est d'obliger l'autorité concernée à produire, dans un délai raisonnable, une réponse détaillée dans laquelle elle présente les mesures qu'elle a prises, ou entend prendre, pour donner suite à une recommandation et à préciser dans

quel délai – et de l'obliger, si elle rejette la recommandation dans sa totalité ou partiellement, à argumenter sa décision de manière rationnelle. Ces informations permettront à l'organe de contrôle de vérifier ultérieurement si la recommandation a été suffisamment mise en œuvre ou s'il doit poursuivre et renforcer son suivi.

Divers pays ont instauré une obligation de fournir une réponse, mais les dispositions ne précisent habituellement pas sur quoi devrait porter la réponse et n'indiquent souvent aucun délai. À Maurice, par exemple, l'autorité compétente doit aviser la Division des plaintes « à la première occasion » si elle est en désaccord avec la recommandation.

En Afrique du Sud, le directeur général de la Direction des enquêtes doit adresser les infractions pénales révélées par une enquête au Bureau national du procureur, lequel doit aviser la Direction de son intention d'engager des poursuites. Mais ni la manière de procéder ni les délais ne sont indiqués. Il est toutefois précisé, à propos des recommandations préconisant une procédure disciplinaire, que le Commissaire national ou provincial auquel ces recommandations sont transmises doit réagir sous 30 jours. Au Pérou également, la police doit répondre aux recommandations du médiateur sous 30 jours.

En République tchèque, l'autorité compétente à laquelle le médiateur adresse une recommandation a l'obligation d'informer le médiateur dans les 30 jours suivant sur la prise des mesures correctives. Si l'autorité n'obtempère pas ou si le médiateur estime que les mesures sont insuffisantes, il en informe une autorité supérieure ou le gouvernement en l'absence d'une telle autorité.

Dans certains pays, on peut avoir des doutes quant à l'indépendance et l'impartialité réelles du parquet, du fait des relations habituellement étroites que celui-ci entretient avec la police. En pareil cas, il est possible d'essayer de résoudre ce problème par la mise en place d'autorités chargées des poursuites, spécialisées et dotées de leurs propres enquêteurs²⁴.

Dans tous les cas, le mécanisme de contrôle doit – s'il n'est pas satisfait de la décision du parquet – avoir la possibilité de faire réviser cette décision dans le cadre de la structure hiérarchique du parquet et, en dernier lieu, par une autorité judiciaire. Dans l'idéal, la même procédure devrait s'appliquer aux décisions prises par d'autres autorités, en particulier à celles de la police, en réponse aux conclusions et recommandations du mécanisme.

Au Danemark, par exemple l'Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police (de même que le plaignant lui-même) peut adresser un recours au procureur général si elle est mécontente de la décision du procureur régional de ne pas tenter de poursuites.



La brochure d'information sur le mandat et la procédure de plainte de la Direction des enquêtes d'Afrique du Sud est téléchargeable à partir du site de la Direction. Capture d'écran prise en janvier 2015.

24 Conseil de l'Europe, Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 2009, § 85.

Au Kenya, l'Autorité de contrôle a la possibilité de s'adresser au tribunal pour obtenir l'application de ses recommandations, que celles-ci préconisent des poursuites judiciaires, une procédure disciplinaire ou encore une amélioration ou une rectification des processus et procédures suivis par la police.

Par exemple, après avoir examiné le processus de recrutement dans la police, l'Autorité a fortement critiqué son manque de transparence et le peu de reddition de comptes, puis elle a recommandé que le processus soit à nouveau mené. Comme les services de police refusaient de se conformer à cette recommandation, l'Autorité a engagé des poursuites arguant de la nullité du recrutement mené à partir de juillet 2014 de 10 000 stagiaires, suite à des allégations d'irrégularités et de faits de corruption.

La Haute Cour a annulé le recrutement et ordonné à la Commission nationale des services de police de procéder de nouveau au recrutement. Cet exemple illustre le poids du rôle et des conclusions de l'Autorité de contrôle.

- **Le mécanisme conclut que la victime doit être indemnisée ou doit recevoir une autre forme de réparation.**

Dans l'idéal, le mécanisme devrait être habilité à décider des réparations nécessaires quand il est prouvé que la police a commis des actes répréhensibles. Ces réparations peuvent prendre différentes formes : assistance psychologique, excuses publiques et compensation financière, par exemple. Le droit de la victime à réparation ne doit pas être fonction de la responsabilité pénale de l'agent impliqué ; il doit être applicable dès lors qu'il est établi que l'État, par l'acte d'un de ses agents, est responsable de l'infraction.

Il semble en fait que peu d'organes de contrôle, parmi ceux que nous avons analysés, aient intégré l'idée que le mécanisme pouvait émettre une décision contraignante sur l'octroi de réparations ou même octroyer ou verser lui-même ces réparations²⁵. Le Médiateur pour les affaires de l'application des lois d'Irlande du Nord constitue une exception, car il est habilité à indemniser le plaignant de ses frais et de la perte de temps, mais pas des dommages. Dans cette optique, le Médiateur peut recommander au directeur de la police de verser au plaignant une indemnisation d'un montant qu'il juge approprié.

Malheureusement, dans de nombreux pays, comme en Afrique du Sud ou au Kenya, la question des réparations n'est même pas abordée par les articles de la loi traitant des types de recommandations que les mécanismes peuvent émettre. Par contre en Maurice, la Division des plaintes contre la police peut renvoyer une affaire devant le procureur général et lui recommander d'octroyer au plaignant une indemnisation ou une réparation. Mais cette recommandation n'est pas contraignante.

En tout cas, l'État doit veiller à ce que réparation et indemnisation soient octroyées lorsqu'un mécanisme de contrôle conclut que les droits de la victime ont été violés par un agent de l'État – et cela même s'il est impossible d'établir la responsabilité pénale personnelle de l'agent.

- **Le mécanisme identifie la nécessité de changements des politiques**

Le mécanisme doit être habilité à recommander une révision des politiques et procédures de la police s'il le juge nécessaire. Cette recommandation doit identifier le problème à traiter, mais pas forcément proposer une solution prédéfinie. Il est préférable qu'il laisse l'organe chargé de la sécurité s'occuper lui-même du problème. Mais comme pour tout autre type de recommandation, le mécanisme doit être habilité à exiger

25 Dans les « Arguments invoqués », les responsables des preuves de la Commission d'enquête sur Marikana conseillent à la Commission de recommander le versement aux victimes de l'intervention de la police une indemnisation sans que les victimes aient besoin de s'adresser à la justice pour obtenir cette indemnisation (Heads of arguments, Evidence leaders, § 1341-1344).

une réponse de cet organe et à prendre diverses mesures si la réponse n'est pas satisfaisante. Le Médiateur de la République tchèque, par exemple, est autorisé à recommander l'adoption d'un règlement interne ou d'une réglementation légale, leur modification ou leur annulation. L'autorité compétente a l'obligation de lui répondre par une déclaration dans les 60 jours, et comme dans le cas des recommandations concernant les affaires individuelles, le médiateur doit informer la hiérarchie de cette autorité ou le gouvernement si celle-ci ne prend pas suffisamment de mesures ou ne réagit pas.

Les changements dans la police peuvent revêtir une importance capitale dans la lutte contre les causes profondes des violations des droits humains et contre la répétition des faits à l'origine des plaintes.

La Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles a demandé l'introduction de plusieurs modifications aux codes de pratiques de la police instaurés par la loi relative à la police et aux preuves pénales (Police and Criminal Evidence Act, PACE) de manière à réduire le nombre de décès et de blessures graves en détention provisoire, et elle a obtenu leur mise en œuvre en 2012. La Commission des plaintes s'est rendu compte que ces changements étaient nécessaires à la suite d'une enquête sur une affaire individuelle, dans laquelle une plainte avait été déposée par la famille d'un détenu tombé dans le coma pendant sa détention provisoire.

La première modification a donc consisté à spécifier les détenus qui devaient recevoir des soins appropriés, y compris être réveillés toutes les demi-heures (PACE, Code C, article 9.3 et Code H, article 9.4). La seconde modification a porté sur la manière dont un traitement inapproprié devait être signalé pendant la détention. La personne menant l'entretien a désormais l'obligation de signaler tout traitement inapproprié qu'elle remarque pendant l'entretien, alors qu'auparavant, il lui suffisait de signaler les plaintes (PACE, Code C, article 12.9 et Code H, article 12.10). La troisième modification a permis de préciser que les agents chargés de la détention étaient entièrement responsables de la prise en charge de leurs détenus, même si ces tâches étaient déléguées à d'autres agents, policiers ou entreprises privées (PACE, Code C, articles 1.15, 3.5 et Code H, articles 1.19, 3.5)²⁶.

3.6 Moyens

a) *Moyens financiers*

Un mécanisme externe doit recevoir des fonds suffisants pour pouvoir fonctionner correctement, notamment un budget suffisant pour employer des enquêteurs compétents et entreprendre des enquêtes sérieuses, de manière à pouvoir remplir son mandat.

Le contrôle de la police a pour but d'améliorer l'application des lois, et en fin de compte, une bonne application des lois est plus rentable pour l'État. Un exemple en Afrique du Sud montre à quel point une « piètre » application des lois peut coûter cher : entre 1995 et 1998, la police sud-africaine a dépensé plus de 50 millions de rands (3,2 millions d'euros) en règlement de différends et réparations suite à des plaintes de droit civil déposées contre elle pour usage excessif de la force²⁷.

En particulier, si sa charge de travail est élevée, un sous-financement risque d'empêcher le mécanisme de traiter l'ensemble des cas. Si les moyens sont limités, son budget devrait au moins lui permettre de traiter les abus les plus graves de la police. Ces abus doivent absolument inclure les atteintes au droit à la vie (par

26 Independent Police Complaints Commission (Commission des plaintes), Police codes change following IPCC representations, 15 août 2012, <https://www.ipcc.gov.uk/news/police-codes-change-following-ipcc-representations> (consulté le 19 janvier 2015).

27 Julie Berg, *Police Accountability in Southern African Commonwealth Countries*, Institute of Criminology, University of Cape Town, 2005, p. 16.

exemple, les décès en détention provisoire, les décès résultant d'un recours à la force), la torture et les cas graves de corruption ou les schémas de corruption. La Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles et la Direction des enquêtes d'Afrique du Sud font partie des mécanismes qui n'enquêtent que sur les violations les plus graves.

Pour la transparence, les moyens affectés au mécanisme doivent être rendus publics, ce qui est le cas dans de nombreux pays : Kenya, Afrique du Sud, Pérou, Angleterre et Pays de Galles, etc. La législation instaurant le mécanisme doit, en outre, indiquer qui alloue le budget. Dans l'idéal, ce devrait être le pouvoir législatif de l'État, à savoir le Parlement ; le pouvoir exécutif étant également souvent responsable des services de police, son intervention risque de compromettre l'indépendance du mécanisme. Il faut donc définir un processus d'affectation du budget garantissant que le gouvernement (le pouvoir exécutif) ou les services de police ne puissent pas tenter d'influencer le travail du mécanisme en exerçant sur lui une pression financière. En aucun cas le processus d'affectation du budget ne doit entraver l'indépendance du mécanisme ni influencer ses décisions. Il était positif de noter que le budget de la plupart des mécanismes que nous avons analysés est fixé par le Parlement²⁸.

Il incombe aux États d'assurer un véritable contrôle indépendant et même si certains pays, notamment ceux sortant d'un conflit, peuvent avoir du mal à financer correctement ce type de mécanisme, un manque de moyens apparent ne saurait justifier le refus de créer un tel mécanisme. Le gouvernement d'un pays aux moyens financiers limités pourra envisager de faire appel à la coopération internationale pour l'aider à financer un mécanisme de contrôle indépendant. Mais dans l'idéal le financement extérieur ne devrait être qu'une solution temporaire, car les États doivent s'efforcer de dégager des fonds suffisants par leurs propres moyens. En outre, le fait pour un mécanisme de dépendre exclusivement de financements extérieurs peut avoir un impact négatif sur sa pérennité.

b) Ressources humaines

Les employés d'un mécanisme de contrôle externe devraient être nommés dans le cadre d'une procédure transparente, impartiale et fixée par la loi instaurant le mécanisme. Dans de nombreux pays, c'est le Parlement qui doit nommer le directeur du mécanisme ou les membres de son conseil d'administration. C'est le cas, par exemple, en Belgique, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, en Hongrie et au Pérou. Il existe une bonne méthode pour éviter la politisation : faire recruter les membres par un groupe d'experts représentatifs, dans le cadre d'un processus accessible et transparent, comme c'est le cas au Kenya.

La loi instaurant le mécanisme doit fixer les critères que doivent remplir la ou les personnes responsables du mécanisme (qu'il s'agisse d'une personne ou d'un collectif). Ces critères doivent porter sur les aptitudes et compétences que doivent posséder la ou les personnes pour assurer leurs fonctions, ainsi que sur leur intégrité morale.

28 Le Médiateur de l'État du Pará (Brésil) fait exception, car c'est le secrétaire d'État à la Défense sociale, qui fait partie du pouvoir exécutif, qui lui affecte son budget.

Au Kenya, la loi instaurant l'Autorité indépendante de contrôle de l'application des lois, définit clairement la procédure de nomination des membres du conseil gouvernant le mécanisme. Dans un premier temps, le président de la République nomme un comité d'experts, dont les membres sont issus de chacun des organes suivants :

- Le cabinet du président de la République ;
- Le cabinet du Premier ministre ;
- La Commission judiciaire ;
- La Commission en ce moment chargée des questions relatives à la lutte contre la corruption ;
- La Commission nationale des droits humains du Kenya ;
- La Commission en ce moment chargée des questions relatives au genre.

Le comité d'experts doit annoncer les postes vacants dans au moins deux quotidiens nationaux et examiner les candidatures au regard des critères de sélection fixés par la loi. La liste des candidats sélectionnés pour un entretien est publiée dans les journaux, puis les entretiens se déroulent en public. À l'étape suivante, un certain nombre de candidats sont présélectionnés et leurs noms sont transmis au président de la République qui, s'il accepte la présélection, choisit dans cette liste les membres du conseil d'administration et son président. La liste des personnes sélectionnées par le président de la République est ensuite transmise à l'Assemblée nationale pour approbation, puis les candidats finalement choisis sont nommés pour un mandat de six ans.

Cette procédure s'applique à tous les membres du conseil d'administration sauf un : Le président de la Commission nationale des droits humains et de l'égalité du Kenya est membre de droit du conseil d'administration.

En outre, la procédure de nomination comporte une garantie de représentation des sexes : à toutes les étapes, de la sélection pour l'entretien à la nomination, pas plus de deux tiers des candidats ne doivent être du même sexe.

Certains mécanismes exigent du candidat qu'il possède un certain niveau d'instruction ou une expérience pertinente. Par exemple, le président du conseil d'administration de l'Autorité de contrôle du Kenya, doit posséder les diplômes lui permettant d'être nommé juge à la Haute Cour du Kenya, et les membres du conseil d'administration doivent être titulaires d'un diplôme universitaire et avoir au moins 10 ans d'expérience dans un domaine pertinent²⁹. À Maurice, le chef de la Division des plaintes contre la police (qui est le président de la Commission nationale des droits humains) doit être un ancien juge³⁰, et les deux membres de la Division doivent posséder des connaissances et de l'expérience dans certains domaines préétablis³¹. Au Danemark, le président du conseil gouvernant l'Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police doit être un juge de la Haute Cour, et le conseil doit être formé d'un procureur, d'un professeur de jurisprudence et deux représentants du public.

Outre des compétences professionnelles appropriées, il faut garantir l'intégrité morale et l'impartialité de la ou des personnes gouvernant le mécanisme. Par conséquent, un critère vient s'ajouter aux autres : cette ou ces personnes ne doivent pas faire partie des forces de l'ordre. Il est évident que d'anciens policiers pourraient certainement apporter des connaissances appréciables au mécanisme de contrôle, mais celui-ci risquerait de prendre des décisions partiales si ces policiers faisaient partie du niveau décisionnel du mécanisme.

29 Domaines de compétences : criminologie, droit, droits humains et genre, médecine, règlement non judiciaire des litiges, affaires de sécurité ou application des lois dans les communautés.

30 Loi de 1998 relative à la protection des droits humains (The Protection of Human Rights Act), article 3-2.

31 Domaines de compétences : droits humains, droit, emploi, relations de travail, administration des entreprises, éducation, sociologie, application des lois, travail social, psychologie, psychiatrie, médecine ou gestion des prisons.

L'Autorité de contrôle du Kenya, par exemple, ne permet pas aux policiers actifs ou à la retraite depuis moins de cinq ans de devenir membres du conseil d'administration. Il est également précisé que les membres du conseil d'administration ne peuvent exercer des fonctions dans un parti politique, siéger au Parlement ou à une assemblée de comté ni être gouverneurs ou vice-gouverneurs.



Site Internet de l'Autorité de contrôle du Kenya. Capture d'écran prise en janvier 2015.

En outre, les membres du conseil d'administration ne doivent pas avoir été condamnés pour une infraction ayant trait à la malhonnêteté ou pour laquelle ils sont condamnés à une peine de prison non remplaçable par une amende, ni avoir été dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions du fait d'une incapacité mentale ni être en faillite sans qu'une réhabilitation ait été prononcée. Il est surprenant et regrettable que ces critères ne s'étendent pas au directeur de l'Autorité.

Si le mécanisme n'est pas gouverné par une personne mais par un groupe, il faut également veiller à ce que les membres de ce groupe soient nommés en tenant compte de la pluralité, afin qu'ils représentent autant de pans de la société que possible.

De plus, la loi instaurant le mécanisme doit fixer les motifs aboutissant si nécessaire à la destitution d'un membre ; elle doit aussi établir la procédure de destitution. Les motifs de destitution doivent être circonscrits aux comportements répréhensibles graves ou à l'incapacité d'accomplir les tâches associées à sa fonction pour éviter des renvois dus à des préférences personnelles ou à des décisions ou conclusions déplaisantes. Si des motifs de destitution sont avancés, la situation doit être soigneusement évaluée et la décision de destituer un membre doit être prise dans le cadre d'une procédure similaire à celle suivie pour la nomination, sous le contrôle du Parlement. Ce n'est malheureusement pas le cas, par exemple, en Afrique du Sud, où le ministre de la Police peut destituer le directeur général de la Direction des enquêtes pour comportement répréhensible, problèmes de santé ou incapacité à accomplir les tâches associées à sa fonction, sans autres précisions sur la procédure.

Au Kenya, au contraire, la loi instaurant l'Autorité de contrôle indique précisément les motifs de destitution du président ou d'un membre du conseil d'administration et la procédure à suivre. Les motifs de destitution peuvent être les suivants : infraction grave à la Constitution ou à toute autre loi, faute grave, incapacité physique ou mentale à accomplir les tâches associées à sa fonction, incompétence ou faillite. Si une personne souhaite la destitution du président ou d'un membre du conseil d'administration, elle peut soumettre une requête à la Commission du service public, laquelle peut recommander, par un vote à la majorité des deux tiers, à l'Assemblée nationale de prononcer la destitution. Si l'Assemblée nationale juge le motif de destitution convaincant, elle transmet la requête au président qui charge un tribunal administratif d'entendre la requête, de statuer sur celle-ci et au besoin de destituer la personne³².

32 Ce tribunal est formé d'un président qui exerce, ou a exercé, comme juge d'une cour supérieure, d'au moins deux assesseurs possédant les qualifications requises pour être nommés juges à la Haute Cour et d'un membre possédant les qualifications nécessaires pour évaluer les faits liés au motif invoqué pour destituer la personne concernée.

En ce qui concerne le personnel travaillant pour le mécanisme, le médiateur ou le conseil d'administration doivent avoir tout pouvoir d'appréciation et être en mesure de recruter leur propre personnel en fonction des besoins³³. Il peut s'avérer avantageux d'embaucher des enquêteurs jouissant d'une expérience dans la police, dans la mesure où l'on a la certitude que ces personnes ont cessé leurs activités pour la police.

En particulier lorsqu'un mécanisme est récent, d'anciens employés de la police peuvent apporter une importante expertise en matière d'enquêtes que des enquêteurs non spécialisés ne posséderont probablement pas. En outre, ils peuvent apporter un regard appréciable sur la culture de la police vue de l'intérieur. Leurs conclusions et recommandations ont donc des chances d'être mieux acceptées par les services de police.

Mais lorsque l'on intègre d'anciens policiers à une équipe d'enquêteurs, il faut veiller à ce qu'ils demeurent minoritaires par rapport au personnel non issu de la police, afin de préserver l'impartialité du mécanisme³⁴.

De plus, les personnes en question doivent avoir un casier vierge et faire preuve d'intégrité morale. Par exemple en Afrique du Sud, la Direction des enquêtes mène sur les futurs enquêteurs une enquête de sécurité avant de les embaucher et elle peut les soumettre à une enquête complémentaire de temps à autre. En outre, la loi autorise le ministre de la Police à prendre des mesures pour tester l'intégrité des membres de la Direction, au nombre desquelles, des contrôles aléatoires (même pour piéger) et pour tester l'abus éventuel d'alcool ou de drogues ; il peut aussi prescrire l'utilisation d'un détecteur de mensonges ou d'appareils similaires pour évaluer la véracité de leurs déclarations.

Enfin, il faut des ressources humaines suffisantes pour que le mécanisme puisse fonctionner correctement et mener toutes ses tâches. Cela ne signifie pas uniquement qu'il lui faut les moyens financiers nécessaires pour engager le personnel dont il a besoin, mais qu'il doit être structuré de manière à pouvoir prévoir l'espace dont il a besoin pour faire travailler un nombre suffisant d'employés. Cela veut dire, entre autres, que la structure à établir doit prévoir des bureaux locaux à travers le pays au moment même de l'établissement du mécanisme.

3.7 Transparence et rapports

Le mécanisme doit non seulement demander des comptes à la police sur son comportement, il doit aussi rendre compte de ses propres actions, au gouvernement et au public. Il est donc capital que le mécanisme soit aussi transparent que possible tout en tenant compte du besoin de confidentialité et de la protection des témoins.

De nombreux pays ont instauré l'obligation pour le mécanisme d'adresser régulièrement des rapports au gouvernement, habituellement une fois par an, selon les lois instaurant ces mécanismes. L'idéal serait que le mécanisme rende des comptes au Parlement plutôt qu'au gouvernement, qui incarne le pouvoir exécutif. Ce type de règle permet de préserver l'indépendance et l'impartialité du contrôle du mécanisme, car le pouvoir exécutif est aussi, dans la plupart des cas, responsable des services de police. Dans certains pays, cela n'est malheureusement pas le cas. En Afrique du Sud, la Direction des enquêtes, par exemple, adresse directement ses rapports au ministre de la Police, lequel en transmet une copie au Parlement. Dans d'autres pays, comme au Pérou et en Hongrie, le mécanisme rend des comptes au Parlement.

Les rapports produits devraient être rendus publics et devraient présenter de façon exhaustive le travail du mécanisme ; ils doivent notamment comporter des informations sur le nombre et les types de plaintes reçues, et sur l'issue de ces plaintes. En outre, le mécanisme devrait rendre des comptes sur son budget et ses dépenses.

33 Le Médiateur de l'État du Pará (Brésil) manque malheureusement de moyens pour engager son propre personnel. Il dépend donc du personnel mis à sa disposition par les services de sécurité.

34 Le rapport de l'organisation Liberty sur l'instauration d'une Commission indépendante des plaintes contre la police (Report on establishing an Independent Police Complaints Commission) recommande que les anciens policiers ne représentent pas plus de 25 % de l'ensemble des enquêteurs employés (p. 39).



Site Internet du Médiateur du Pérou (Defensoría del Pueblo), Rapports annuels. Capture d'écran prise en janvier 2015.

L'Autorité de contrôle du Kenya doit adresser un rapport annuel au cabinet du Premier ministre qui le transmet à l'Assemblée nationale, et un rapport sur ses activités au moins deux fois par an. Selon la loi, le rapport annuel doit comporter, entre autres, des états financiers, les recommandations émises et les mesures prises par les autorités pour y donner suite et il doit être publié dans le journal officiel du gouvernement. De plus, tous les rapports sont téléchargeables à partir du site Internet de l'Autorité de contrôle. Dans la même veine, au Mexique, la Commission nationale des droits humains adresse un rapport annuel au Sénat, et ce rapport doit être mis en ligne sur son site Internet.

Le rapport annuel de la Direction des enquêtes en Afrique du Sud en est un bon exemple, car il comporte non seulement des détails sur le nombre et le type de plaintes reçues, mais aussi des détails sur les affaires ayant abouti et leur nombre, sur les recommandations émises et sur leur mise en œuvre. Il présente en outre un certain nombre d'études de cas ayant donné lieu à une condamnation de la personne accusée. Mais ces études de cas donnent aussi bien les noms des victimes que ceux de leurs agresseurs, ce qui pose problème, car elles risquent de porter excessivement atteinte au droit à la vie privée des personnes concernées. En règle générale, ces affaires doivent être publiées en préservant l'anonymat des victimes et des auteurs des agressions pour protéger leur droit à la vie privée, leur sécurité et les préserver d'éventuelles représailles – à moins que l'affaire ne soit déjà de toute façon connue du public.

En Hongrie, le Conseil indépendant d'examen des plaintes contre la police, par exemple, publie, sur son site Internet, ses résolutions sur les cas individuels en préservant leur anonymat, excepté si le plaignant s'oppose à la publication. Malheureusement, il n'est pas indiqué si la police a accepté ou rejeté les résolutions en questions.

Il en va différemment de la Commission des plaintes en Angleterre et au Pays de Galles, laquelle présente des rapports très détaillés et fait preuve de transparence. Outre ces rapports et statistiques exhaustifs, son site Internet comporte aussi des rapports sur les cas pour lesquels l'enquête n'est pas terminée et des points d'information sur l'issue des cas clos. Depuis le 1er octobre 2014, la Commission des plaintes publie également, sur son site Internet, toutes ses recommandations à la police et elle entend également publier les réponses de la police à ses recommandations. Comme cette mesure était encore récente au moment de la rédaction de ce document, seules quelques recommandations avaient été publiées et les réponses de la police ne l'étaient pas encore. Par conséquent, on ne sait pas exactement à l'heure actuelle à quel point des détails seront publiés et si des informations sur le suivi le seront aussi³⁵.

Outre la transparence qu'ils apportent au public, un autre aspect important de faire des rapports concerne la communication avec le plaignant. Une fois la plainte déposée, le plaignant doit recevoir régulièrement le point sur son affaire et être informé des résultats dans un délai raisonnable. Malheureusement, de nombreux mécanismes ne sont tenus à aucun délai et n'ont aucune procédure pour faire inclure le plaignant dans le processus informatif. À Maurice, la loi instaurant la Division des plaintes contre la police, par exemple, dispose que le plaignant doit être informé des résultats de l'enquête et des recommandations émises, mais elle n'indique aucun délai. En Afrique du Sud, la Direction des enquêtes, au contraire, fournit un rapport d'information sur les résultats de toutes les enquêtes dans les 30 jours de la clôture de l'enquête.

35 Dans certains pays, il n'y a malheureusement pas de rapports. Les rapports du Médiateur pour les affaires de l'application des lois de l'État du Pará (Brésil), de la Commission nationale des droits humains (Mexique) et du Médiateur du Pérou ne portent que sur le nombre de plaintes reçues et ne contiennent aucune information sur les résultats de ces plaintes.

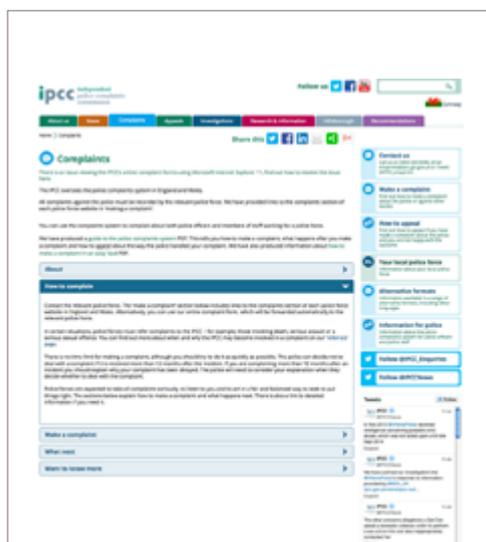
3.8 Possibilité de faire appel

Si le plaignant est en désaccord avec les conclusions de l'enquête, le système doit lui donner la possibilité de faire appel de la décision. Cet appel peut prendre deux directions : les plaignants peuvent, soit faire appel auprès du mécanisme lui-même, soit auprès d'un autre organe, par exemple, le parquet³⁶. Certains mécanismes n'offrent malheureusement aucune possibilité de faire appel de leurs conclusions (par exemple, au Mexique et au Danemark), ou interdisent toute possibilité d'appel lorsque les plaintes sont déclarées irrecevables (par exemple, au Pérou). Dans d'autres mécanismes, ni la possibilité ni la manière d'interjeter appel de leurs conclusions ne sont claires. En Israël, le Service des plaintes du public et du contrôle interne est une exception : il accepte les appels auprès de la hiérarchie de l'organe. Il est donc possible de faire appel des décisions de l'agent chargé des plaintes au niveau d'un sous-district, auprès de l'agent chargé du district, et des décisions de ce dernier auprès des instances nationales.

En Hongrie, il n'est pas possible de faire appel contre les conclusions du Conseil indépendant chargé des plaintes. En revanche, il est possible d'interjeter appel d'une décision du directeur de la Direction de la police nationale de ne pas suivre les recommandations du Conseil. Dans ce cas, le plaignant est autorisé à contester la décision devant un tribunal.

En Irlande du Nord, il est impossible de faire appel contre les conclusions du médiateur pour les affaires de l'application des lois. Sa décision est donc finale. Il est cependant possible de déposer un recours contre la manière dont le médiateur a traité la plainte en cas de mauvaise administration, notamment de délais déraisonnables, d'impolitesse ou de refus de présenter des excuses. Ce type de plainte doit d'abord être adressé par écrit au médiateur, lequel l'examine et rédige une réponse. Si le plaignant n'est toujours pas satisfait, il lui est possible de déposer une plainte auprès du ministre de la Justice.

D'autres mécanismes, comme la Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles, jouent le rôle d'instance d'appel lorsque le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la police a traité sa plainte. C'est la lettre émise par la police locale lui communiquant la décision concernant sa plainte qui lui indique s'il lui est possible ou non de faire appel devant la Commission des plaintes. Il n'est possible de faire appel que pour contester le processus de règlement local, l'enquête de la police sur la plainte, une décision d'annulation, l'issue d'une plainte après une décision d'annulation, l'interruption d'une enquête ou le défaut d'enregistrement d'une plainte initiale. En pareil cas, la Commission des plaintes n'enquête pas sur le fond de l'affaire, mais sur la manière dont la police a traité la plainte. Il est impossible de faire appel contre l'évaluation d'un appel réalisée par la Commission des plaintes, et ses décisions ne peuvent être infirmées que par les tribunaux dans le cadre d'une révision judiciaire.



Site Internet de la Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles, informations sur la procédure de dépôt de plainte. Capture d'écran prise en janvier 2015.

36 Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également évoqué ce principe : « Le plaignant qui conteste la manière dont sa plainte a été traitée ou réglée devrait se voir accorder le droit de faire appel devant le mécanisme indépendant de plaintes de la police si l'enquête a été effectuée par la police, ou devant un tribunal judiciaire si l'enquête a été menée par le mécanisme indépendant de plaintes contre la police ». Conseil de l'Europe, Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 2009, § 80.

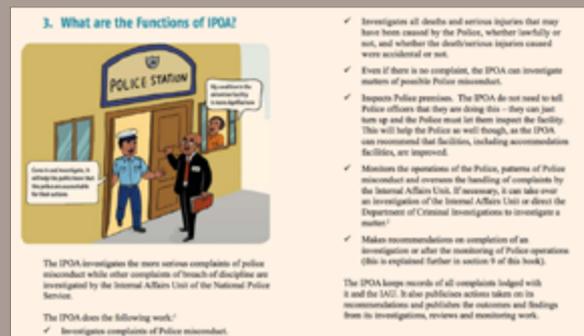
3.9 Participation de la société civile et confiance du public

Un mécanisme de contrôle externe ne peut pas fonctionner correctement sans l'adhésion et la confiance du public. Il est peu probable que les gens s'adressent au mécanisme s'ils ne savent rien de lui ou ne lui font pas confiance. En outre, dans les pays en proie à l'instabilité ou à des taux de criminalité élevés, il peut s'avérer difficile de convaincre la population que des comptes doivent être rendus sur l'application des lois, car celle-ci aura tendance à penser qu'une approche policière de « mains fortes » en matière de criminalité constitue la meilleure garantie de sécurité et de stabilité. Il est donc crucial de communiquer avec la population pour lui expliquer le rôle du mécanisme et faire valoir qu'il est important que la police rende des comptes. C'est la raison pour laquelle le gouvernement doit également afficher son soutien au travail du mécanisme et participer au processus de sensibilisation.

Au Kenya par exemple, la méconnaissance de la population quant au travail du mécanisme a posé problème : plus de la moitié des plaintes reçues en 2012-2013 étaient hors mandat, car la population comme la police ne semblaient pas suffisamment informées du mandat de l'Autorité de contrôle. Il est donc absolument nécessaire d'informer la police et le public du rôle de l'Autorité. De plus, cette dernière a énormément de mal à sensibiliser les personnes vivant dans les camps de fortune du pays et à gagner leur confiance. Les gens de ces quartiers étant en général défavorisés, ils sont davantage exposés à la violence et aux abus de la police. Il est donc d'autant plus important d'exercer un véritable contrôle dans ces zones.

Les visites des autorités dans les zones reculées ou celles les plus touchées par les abus de la police pourraient permettre d'améliorer les relations entre le mécanisme et les gens qu'il est censé servir. L'ouverture de bureaux locaux du mécanisme dans l'ensemble du pays peut aussi favoriser la prise de conscience de la population et renforcer sa confiance. Le Médiateur du Pérou, par exemple, dispose de 29 bureaux répartis dans tout le pays et de 10 antennes. Il est connu de l'ensemble de la population et semble avoir bonne réputation auprès d'elle. En Afrique du Sud, la Direction des enquêtes a également une représentation dans chaque province et entend ouvrir davantage d'antennes pour être plus accessible au public.

Ce fascicule intitulé *10 choses à savoir sur les réformes dans la police et son obligation de rendre des comptes* est une façon parmi d'autres de sensibiliser le public à l'importance d'une application des lois responsable et au rôle que joue l'Autorité de contrôle dans cette démarche. Ce fascicule présente également les affaires traitées par l'Autorité, comparée à d'autres instances comme l'Unité des affaires internes ou la Commission de la police nationale.



Le fascicule *10 choses à savoir sur les réformes dans la police et son obligation de rendre des comptes*, p. 6 : Quel est le rôle de l'Autorité de contrôle ? Référence : Commonwealth Human Rights Initiative et l'Usalama Reforms Forum, *10 Things to Know about Police Reforms & Accountability*, s.d. Capture d'écran prise en janvier 2015.

Un véritable mécanisme de contrôle externe doit aussi faire participer les organisations de la société civile à son travail. De nombreux pays permettent aux organisations non gouvernementales (ONG) de déposer sans conditions préalables ni restrictions des plaintes dénonçant le comportement de la police. C'est le cas par exemple du Mexique, du Kenya, de l'Afrique du Sud, du Pérou et du Brésil (État du Pará). Mais il est tout aussi important que le mécanisme consulte régulièrement les ONG. L'idéal serait qu'elles aient

la possibilité d'influer sur les politiques publiques et qu'elles aient le droit d'être consultées pendant la phase d'élaboration des politiques. Le mécanisme peut en tirer parti de différentes manières : les ONG peuvent effectuer un excellent suivi du fait de leurs contacts avec les communautés, signaler des problèmes importants au mécanisme et apporter une expertise et une contribution appréciables à la réforme des politiques ; elles peuvent, en outre, faciliter la communication du mécanisme, et leur participation est susceptible d'améliorer le soutien de la communauté.

Le Conseil de l'État du Pará sur la sécurité publique au Brésil permet à la société civile de participer activement aux discussions portant sur l'élaboration des politiques. La loi dispose que le Conseil de l'État sur la sécurité publique se compose de 15 membres au total, dont quatre représentent des organisations de la société civile.

3.10 Résumé : éléments clés du mécanisme de contrôle externe de la police

Mandat

- Dans l'idéal, les pays devraient mettre en place un mécanisme se consacrant exclusivement au contrôle de la police.
- Le mandat doit au moins couvrir les abus les plus graves de la police.
- La police doit avoir l'obligation de signaler certains cas graves au mécanisme, comme les décès dus à son action ou survenus en détention provisoire, et les actes de torture.
- Le mécanisme doit avoir mandat d'enquêter sur des affaires particulières et d'évaluer l'ensemble de l'application des lois.

Accessibilité

- Le mécanisme doit être facilement et directement accessible, sans qu'il soit obligatoire d'épuiser d'abord les voies internes permettant de demander des comptes.
- Une fois reçue, une plainte doit être traitée dans un délai raisonnable.
- Le système doit fournir une protection appropriée aux témoins.

Pouvoir d'enquêter et recommandations en la matière

- Dans l'idéal, le mécanisme devrait avoir les pleins pouvoirs pour enquêter et être pleinement habilité à mener ses propres enquêtes. Dans le cas contraire, le mécanisme doit avoir le pouvoir de demander assistance à d'autres organes, mais sans être dessaisi de l'affaire.
- Le mécanisme doit être non seulement en mesure d'enquêter sur les plaintes qu'il reçoit, mais aussi d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative.
- Le mécanisme doit être en mesure, sur la base de ses conclusions, de recommander des poursuites, des sanctions disciplinaires, des réparations et l'évaluation de politiques. Il doit être en droit de recevoir une réponse exhaustive et motivée des autorités concernées et – s'il n'est pas satisfait de cette réponse – être en droit de faire réviser la décision par une instance d'un niveau hiérarchique supérieur à l'autorité lui ayant répondu et par les instances judiciaires du pays.

Moyens

- Le mécanisme doit disposer de fonds suffisants pour traiter au moins les plaintes les plus graves. Son budget doit être alloué par le pouvoir législatif et rendu public.
- La procédure de nomination et les critères de sélection d'un médiateur, ou des membres de l'instance de gouvernance d'un mécanisme, doivent être fixés par la loi, et ils doivent apporter la garantie que le processus est impartial et transparent et que les personnes sont sélectionnées en fonction de leurs aptitudes, de leurs compétences et de leur intégrité. La loi doit également établir les procédures de destitution.
-

Transparence et rapports

- Le mécanisme doit rendre des comptes au pouvoir législatif et publier régulièrement un rapport sur ses activités, comportant notamment des informations sur l'issue des affaires traitées et sur ses contrôles financiers.

La possibilité de faire appel

- Les plaignants doivent avoir la possibilité de faire appel des conclusions du mécanisme, soit auprès du mécanisme, soit auprès d'un autre organe

Participation de la société civile et confiance du public

- Il est important que le mécanisme cherche le contact direct avec la population pour la sensibiliser à son travail et gagner sa confiance.
- Le mécanisme devrait permettre aux organisations de la société civile de jouer un rôle actif dans son travail.

4.1 Introduction

Ce chapitre porte sur le processus d'instauration d'un mécanisme de contrôle externe, depuis le moment où le besoin de contrôle externe se fait sentir jusqu'à la rédaction du projet de loi instaurant le mécanisme et finalement son adoption. Il n'a pas pour objet de présenter les différentes étapes à suivre, car celles-ci varient amplement d'un pays à l'autre en fonction des systèmes en place, mais est plutôt destiné à présenter la manière dont le processus démarre habituellement, les acteurs pouvant, ou devant, y participer et les problèmes ou obstacles couramment rencontrés.

4.2 Décision d'instaurer un contrôle de la police indépendant

Il devrait être évident que tout pays doit se doter d'un mécanisme externe et indépendant de contrôle de la police, car c'est un outil indispensable pour équilibrer les pouvoirs exercés par les agents responsables de l'application des lois dans le cadre de leurs fonctions. Mais, comme indiqué plus haut, ce sont parfois les graves abus commis par la police qui conduisent à la mise en place d'une structure de contrôle, parce que la population a le sentiment que la police devrait rendre des comptes. Des situations comme celles-ci peuvent, et doivent, donner lieu à une réflexion sur les faiblesses et les lacunes du système existant, et cette réflexion peut aboutir au constat bénéfique qu'il faut mettre en place un contrôle externe de la police. Par ailleurs, les accords de paix ou les transitions démocratiques peuvent créer des conditions favorables à l'instauration de structures de contrôle.

Le processus décisionnel ayant abouti à la création de l'Autorité de contrôle du Kenya en est un bon exemple. À la suite des violences post-électorales de 2007, les deux principaux candidats au pouvoir politique ont signé l'Accord de réconciliation et dialogue nationaux au Kenya avec 4 points clé visant à résoudre la crise politique et ses causes profondes. Le point 4 du programme, qui portait sur les problèmes et leurs solutions à long terme, soulignait qu'il fallait procéder à une réforme institutionnelle et s'attaquer au manque de transparence, au peu de reddition de comptes et à l'impunité³⁷. La Commission d'enquête sur les violences post-électorales (Commission d'enquête), établie en application du point 4 du programme, a par la suite, recommandé une réforme complète de la police kenyane³⁸. Une Équipe nationale spéciale chargée de la réforme de la police a donc été créée par le président en 2009. À l'issue d'importantes recherches et après avoir consulté de nombreux acteurs – nous commenterons cette question ultérieurement dans ce chapitre – l'Équipe spéciale a découvert que le faible niveau de confiance dans la police et le sentiment général que la police était inefficace et corrompue constituaient un véritable problème qu'il fallait traiter. Elle a donc proposé la création de l'Autorité indépendante de contrôle de la police³⁹.



Site Internet de la Commission de la réforme législative du Kenya. Capture d'écran prise en janvier 2015.

37 Kenyan National Dialogue and Reconciliation (Réconciliation et dialogue nationaux au Kenya), 2008, http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/transitions/Kenya_15_KNDR_Statement_of_Principles.pdf (consulté le 19 janvier 2015).

38 Commission of Inquiry into Post Election Violence Report, http://www.kenyalaw.org/Downloads/Reports/Commission_of_Inquiry_into_Post_Election_Violence.pdf (consulté le 19 janvier 2015).

39 Report of the National Task Force On Police Reforms, 2009, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1072888.pdf> (consulté le 19 janvier 2015).

En Angleterre et au Pays de Galles, c'est, entre autres, le Comité des Affaires intérieures qui a observé qu'il fallait un organe de contrôle de la police indépendant – c'est ainsi que la Commission des plaintes a, par la suite, vu le jour – observation confortée par les conclusions de *l'affaire Lawrence*⁴⁰ en ces termes : « ... le fait qu'une enquête sur un policier puisse être menée par son propre service ou par d'autres services de la police est considéré comme injuste par le public et ne lui inspire pas confiance ». Les conclusions recommandaient ensuite « ... au ministre de l'Intérieur, compte tenu de la vigueur avec laquelle la perception du public s'est exprimée sur cette question, de réfléchir aux mesures qui pourraient, et devraient, être prises pour que les plaintes graves contre des policiers donnent lieu à des enquêtes indépendantes⁴¹ ».

Dans les exemples ci-dessus (Kenya, Angleterre et Pays de Galles), le gouvernement s'est fortement impliqué dans la décision d'instaurer un mécanisme de contrôle. Mais l'Inde permet d'illustrer une situation où d'autres acteurs ont engagé la réforme, alors que le gouvernement s'en était détourné. En Inde, il était reconnu depuis longtemps qu'il fallait une réforme de la police – même le gouvernement l'admettait – mais aucune des principales recommandations proposées par la Commission nationale sur la police, créée en 1979, n'avait été adoptée par les différents gouvernements qui suivaient. En 1996, deux anciens directeurs généraux de la police ont déposé un recours contentieux d'intérêt public devant la Cour suprême, demandant à la Cour d'ordonner aux gouvernements de mettre en œuvre lesdites recommandations⁴². Dans son arrêt, prononcé en 2006, la Cour a ordonné qu'une réforme soit engagée et émis sept directives contraignantes à cette fin⁴³. Ces directives peuvent se regrouper en deux grands objectifs : obtenir l'autonomie de fonctionnement de la police et renforcer la reddition de comptes au public. La directive 6 exige que chaque État mette en place deux autorités chargées des plaintes contre la police – une au niveau des districts et



Une policière en Inde. © Danish Ishmail/Reuters

une au niveau des États. La Cour a précisé que ces autorités devaient être habilitées à émettre des recommandations contraignantes et a fixé leur structure générale concernant leur personnel, le recours aux enquêteurs et le type de plaintes sur lesquelles elles enquêteraient⁴⁴. C'est ainsi qu'un grand nombre d'États de l'Inde ont mis en place des autorités chargées des plaintes contre la police, mais toutes ne sont pas encore opérationnelles et certaines suivent temporairement les ordres du gouvernement en attendant l'adoption d'une loi portant leur création⁴⁵.

40 L'affaire Stephen Lawrence, commandée par le ministre l'Intérieur, a donné lieu à un examen public de l'enquête menée par la police londonienne sur le meurtre raciste du citoyen britannique noir Stephen Lawrence, perpétré le 22 avril 1993. L'examen a conclu que l'enquête avait été biaisée du fait de la conjonction de trois éléments : incompétence professionnelle, racisme institutionnel et manquement de la direction.

41 The Stephen Lawrence Inquiry. Report Of An Inquiry By Sir William Macpherson Of Cluny, 1999, recommandation 58, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277111/4262.pdf (consulté le 19 janvier 2015).

42 Commonwealth Human Rights Initiative (Initiative pour les droits humains dans le Commonwealth) Seven Steps to Police Reform, 2010, http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/india/initiatives/seven_steps_to_police_reform.pdf (consulté le 19 janvier 2015).

43 Ces sept directives portent sur les domaines suivants : 1) Création d'une commission chargée de la sécurité de l'État ; 2) sélection et mandat minimum du directeur général de la police ; 3) mandat minimum de l'inspecteur général de la police et d'autres agents ; 4) séparation de la police responsable des enquêtes de celle chargée de l'ordre public ; 5) création d'un conseil d'intégration de la police ; 6) mise en place des autorités chargées des plaintes contre la police ; 7) mise en place d'une commission nationale de la sécurité. Court case Prakash Singh and Others v. Union of India and Others, 22 septembre 2006, 8 SCC 1.

44 Ibid.

45 Pour de plus amples informations, voir : Devika Prasad, Police Complaints Authorities in India, A Rapid Study Researched and Written, Commonwealth Human Rights Initiative, décembre 2012.

4.3 Obstacles et opposition

Comme l'observent les études sur les mécanismes de contrôle en Afrique et dans les Amériques, la mise en place de mécanismes équilibrant véritablement les pouvoirs a souvent été entravée – et l'est toujours – par des gouvernements ne respectant pas le concept d'une application des lois démocratique⁴⁶. Le Forum africain de contrôle civil de l'application des lois souligne que, lorsque la police se fait le laquais du gouvernement, il devient difficile d'instaurer un véritable contrôle sur la police⁴⁷. En outre, les politiciens peuvent avoir des programmes peu favorables au contrôle en matière d'« ordre public », préférant adopter une approche de l'application des lois de « mains fortes » à l'égard de la criminalité et « fermer les yeux » sur les abus de la police.

Un autre obstacle peut se dresser contre l'instauration d'un véritable contrôle : les services de police eux-mêmes risquent de ne pas apprécier le sacrifice de leur impunité virtuelle et le fait d'être soumis à un examen. Comme l'a souligné Joel Miller, c'est ce qui s'est produit en Amérique du Nord : les syndicats de policiers se sont souvent démenés contre l'instauration de mécanismes destinés à les contrôler⁴⁸. Et comme la réussite quotidienne d'un organe de contrôle dépend, du moins jusqu'à un certain point, de la coopération avec la police, il est préférable d'établir le mécanisme avec l'intention d'engager de bonnes relations avec la police. C'est pourquoi, il peut être bénéfique de faire participer des représentants de la police au processus et d'intégrer d'anciens policiers aux enquêteurs employés par le mécanisme : la coopération avec les autorités, une fois le mécanisme en place, s'en trouvera renforcée.

Le manque de moyens financiers est un argument souvent avancé contre la décision d'établir un mécanisme de contrôle. Cet argument écarte le fait que le mécanisme devrait être considéré comme un investissement valable, permettant de réduire le coût d'une mauvaise application des lois⁴⁹.

4.4 Acteurs impliqués dans les processus de mise en place du mécanisme

De nombreux acteurs participent au processus menant à la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant. Il y a habituellement, parmi ces acteurs, le gouvernement, la police et la société civile. Il est important que les divers intérêts soient représentés au moment de la structuration du mécanisme, car le succès d'un organe de contrôle, une fois en place, dépend, du moins jusqu'à un certain point, de l'engagement permanent de toutes les parties.

Au Ghana, par exemple, une coalition de la société civile s'est créée pour promouvoir l'instauration d'un mécanisme de contrôle de la police totalement indépendant. Ce processus n'en est encore qu'à ses débuts, mais c'est un exemple intéressant de la manière dont la société civile peut l'engager et s'y investir activement. Fin 2014, la coalition avait rencontré plusieurs agences gouvernementales, comme le ministère de l'Intérieur, la Commission des droits humains et de la justice administrative (Commission des droits humains) et le Comité parlementaire de l'intérieur et de la défense, pour discuter de la possibilité d'instaurer un mécanisme.

Le débat qui a eu lieu lors de la table ronde du 2 octobre 2014, intitulée « Pour un contrôle de la police efficace, indépendant et réalisé par des civils : un sujet trop important pour l'écarter et trop urgent pour le

46 African Policing Civilian Oversight Forum (Forum africain de contrôle civil de l'application des lois), *An Audit of Police Oversight in Africa*, 2008 ; Institut canadien des affaires mondiales, *Policing the Police: Formal and Informal Police Oversight Mechanisms in the Americas*, 2011

47 Ibid., p. 3.

48 Joel Miller, *Civilian Oversight Of Policing: Lessons from the Literature*, Vera Institute of Justice, 2002, p. 11 http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Civilian_oversight.pdf (consulté le 19 janvier 2015).

49 Voir les chapitres 3 et 6-a sur les moyens financiers. Voir aussi A/HRC/14/24/Add.8, § 48 sur le coût financier d'une piètre application des lois.

reporter », entendait rassembler toutes les parties concernées pour qu'elles discutent de la création, au Ghana, d'une Commission indépendante des plaintes contre la police. Un accord sur la création de la Commission a été conclu, mais le lieu de son installation a suscité des discussions. La police, qui malheureusement n'a pas participé à ce débat, a proposé d'installer la Commission sous le ministère de l'Intérieur, et en cas de rejet de cette proposition, sous la Commission des droits humains. D'autres discussions portaient sur le caractère constitutionnel de l'organe, son indépendance et sa composition.

Comme indiqué plus haut, au Kenya, c'est l'Équipe nationale spéciale chargée de la réforme de la police qui a proposé la création d'une Autorité de contrôle. Pendant ses travaux, l'Équipe spéciale a reçu des apports de diverses parties intéressées et experts, notamment des ministres du cabinet, du procureur général, de la police, de la société civile, de dignitaires religieux, d'universitaires et de partenaires internationaux participant au développement du Kenya. L'Équipe spéciale s'est rendue dans de nombreuses provinces du Kenya pour s'entretenir avec des administrateurs et des responsables de la police dans les provinces, a mené des auditions publiques, reçu et écouté des commentaires écrits ou oraux présentés par des particuliers et diverses parties intéressées agissant pour les droits civiques, spirituels, représentant des entreprises et autres parties prenantes. Elle a rencontré et entendu des policiers juniors dans les commissariats et postes de police. Elle a également eu des rendez-vous avec diverses institutions du Kenya, comme les instituts de formation de la police et de la police administrative. Par ailleurs, l'Équipe spéciale a assisté à Nairobi, à un séminaire de deux jours sur les mécanismes de contrôle de la police, organisé et co-accueilli par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de Vienne et le ministère du Développement international de Nairobi, et auquel ont contribué des experts internationaux. Elle s'est également rendue au Botswana, en Suède, au Royaume-Uni et en Irlande du Nord pour étudier les structures de l'application des lois et différentes politiques et approches pratiques en la matière dans ces pays⁵⁰.

4.5 Définition du modèle et portée

De manière générale, il ne faut pas oublier qu'un organe indépendant ne fonctionne pas en vase clos, mais qu'il doit s'intégrer au système existant et compléter les structures en place de reddition de comptes de la police. Il faut donc évaluer si un nouvel organe complet est nécessaire ou s'il ne serait pas plus efficace d'améliorer et de renforcer un mécanisme ou une structure déjà en place – à condition que leur rôle soit d'enquêter spécifiquement sur les comportements de la police.

À Maurice, par exemple, le travail de contrôle de la police a été intégré à celui de la Commission nationale des droits humains, qui existait déjà et qui a été restructurée pour lui ajouter une Division traitant exclusivement les plaintes contre la police. En Afrique du Sud, la Direction des enquêtes est en fait un renforcement de la Direction indépendante des plaintes, en place depuis 1997. La nouvelle loi, entrée en vigueur en 2012, a renommé ce mécanisme, réorienté son mandat et renforcé son autorité afin qu'il puisse obliger la police à lui adresser les cas relevant de son mandat dans les 24 heures.

Quand on décide de l'instauration d'un nouveau mécanisme, ou de renforcer une structure existante, il faut soigneusement évaluer le système existant pour recenser ses forces, ses faiblesses, les problèmes qu'il rencontre et leurs causes. Ce travail permettra de ne pas reproduire les mêmes erreurs avec le nouveau mécanisme et de ne pas le placer face à ces mêmes obstacles susceptibles d'avoir contribué à l'échec de l'ancien système. De plus, il faut mettre en place une parfaite coordination entre les différents organes composant le système.

50 Report of the National Task Force On Police Reforms, 2009, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1072888.pdf> (consulté le 19 janvier 2015).

En Angleterre et au Pays de Galles, une fois établi le besoin de contrôler la police de façon indépendante, le gouvernement a commandé une étude de faisabilité pour savoir concrètement comment créer ce mécanisme. Cette étude, menée par la Direction du développement, de la recherche et des statistiques, a proposé l'établissement d'une « Agence indépendante chargée des plaintes contre la police ». Parallèlement, Liberty, organisation de défense des droits humains et des libertés civiles du Royaume-Uni, a mené sa propre étude de faisabilité intitulée « Une commission indépendante des plaintes contre la police ». Cette étude présente une analyse des différents modèles pouvant convenir au mécanisme de contrôle et émet de nombreuses recommandations sur le mandat et le fonctionnement de l'organe⁵¹.

4.6 Le processus législatif

Comme indiqué au chapitre précédent, les organes de contrôle doivent être instaurés par la loi, pour mettre leur impartialité et leur indépendance à l'abri des pressions politiques.

Au Kenya, après l'émission des recommandations concernant l'Autorité de contrôle, une commission de mise en œuvre de la réforme de la police a été créée pour appliquer ces recommandations. Cette commission, et diverses parties intéressées du gouvernement, de la police et de la société civile, se sont rencontrées dans le cadre d'un atelier organisé par un forum de la société civile kenyane spécialisé sur les réformes ayant trait à la sécurité, l'Usalama Reform Forum, pour discuter d'un projet de loi qui créerait une Autorité indépendante de contrôle de la police. L'Usalama Reform Forum s'est aussi beaucoup investi dans la rédaction de la loi : ses rédacteurs juridiques et la Commission de mise en œuvre de la réforme de la police ont préparé une nouvelle proposition concernant l'Autorité de contrôle, et celle-ci a finalement été présentée à la Commission pour mise en œuvre.

En Angleterre et au Pays de Galles, l'organisation Liberty a également participé à la rédaction du projet de loi, puis de la loi réformant la police, en sa qualité de membre du Conseil du programme établi pour superviser le passage de l'Autorité des plaintes contre la police à la Commission des plaintes⁵². Siégeaient entre autres au Conseil le président et un adjoint de l'Autorité des plaintes contre la police, ainsi que des représentants de la fédération des policiers d'Angleterre et du Pays de Galles. Toutefois, la démarche visant à créer un mécanisme de contrôle indépendant et à le faire instituer dans le cadre d'une loi peut s'avérer longue et fastidieuse. Le créer par décret gouvernemental pourrait donc constituer une solution temporaire s'il est impossible d'adopter la loi en temps opportun. Ce n'est pas une solution idéale, mais un décret peut apporter temporairement une solution en permettant un contrôle quand les circonstances (par exemple, en cas d'impasse politique) empêchent que le mécanisme soit institué par une loi à ce moment précis. Il s'agit toutefois d'un contournement provisoire de la voie à suivre, car l'objectif doit rester l'adoption d'une loi le plus rapidement possible.

Le Conseil des plaintes de Hong Kong, par exemple, a d'abord été nommé par le gouverneur en 1986, et est demeuré un organe créé par le pouvoir exécutif, sans loi l'instituant, pendant plus de 20 ans⁵³. Le projet de loi relatif au Conseil des plaintes, présenté pour la première fois au Conseil législatif en 1996, visait à faire du Conseil un organe légal et à donner valeur légale aux fonctions qu'il exerçait. Mais l'administration a jugé inacceptables nombre des amendements proposés par le Comité, et le projet de loi a été retiré en 1997. En 2007, l'administration a présenté un nouveau projet de loi au Conseil législatif, qui, après neuf mois d'examen, l'a adopté en juillet 2008. Cet exemple montre que le processus suivi pour faire instituer un mécanisme par voie législative peut être long et qu'un organe non institué par une loi peut au moins permettre un contrôle dans

51 James Harrison et Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission*, Liberty, avril 2000.

52 L'Autorité des plaintes contre la police avait moins de pouvoirs que la Commission des plaintes et était considérée moins indépendante, car elle menait ses enquêtes avec la police ou par son intermédiaire.

53 Lors de sa création par le gouverneur, cet organe s'est appelé « Comité des plaintes contre la police ». En 1994 il a été renommé « Conseil indépendant des plaintes contre la police ».

l'intervalle de temps. Toutefois, il faut éviter de se précipiter trop facilement sur la solution provisoire, sans avoir au moins tenté de faire instaurer un mécanisme de contrôle à part entière et bien établi, car parfois, le provisoire dure plus longtemps que prévu et n'apporte pas toute l'aide souhaitée.

De même au Ghana, on a proposé de créer pour trois ans – à savoir pour la durée des discussions sur l'instauration d'un organe permanent – un organe provisoire qui devait être hébergé par le ministère de l'Intérieur ou la Commission des droits humains et de la justice administrative. Comme indiqué plus haut, un mécanisme provisoire comme celui-ci n'est pas une solution idéale et ne devrait pas être considéré comme la solution définitive, même si provisoirement, cette solution vaut certainement mieux que celle de n'avoir aucun organe de contrôle en état de fonctionner. L'exemple du Bureau du médiateur de la République dominicaine montre que l'adoption d'une loi ne signifie pas forcément que le mécanisme sera concrètement mis en œuvre en temps utile. La loi instituant le Bureau a été votée en 2001, mais le médiateur n'a été nommé que dix ans plus tard. En pareille situation, les campagnes électorales peuvent offrir l'occasion d'influencer les (futurs) décideurs, comme le montre l'exemple de la République dominicaine : juste avant les élections présidentielles de mai 2012, Amnesty International a envoyé aux six candidats une lettre ouverte leur demandant, entre autres, de veiller à ce que le médiateur soit nommé sans plus attendre et de doter son bureau de moyens et de pouvoirs suffisants⁵⁴. Ensuite, en juillet 2012, Amnesty International et 25 institutions locales de défense des droits humains ont envoyé une lettre conjointe à Abel Martínez Durán, président la Chambre des députés, l'exhortant à prendre toutes les mesures en son pouvoir pour accélérer le processus et nommer un candidat⁵⁵. En mai 2013 le médiateur a finalement été nommé.

4.7 Conclusions

Après avoir décidé de la nécessité d'instaurer un organe de contrôle externe, il faut trouver un modèle convenant aux besoins d'un pays et cadrant avec son système existant.

Le processus de consultation et de négociation devant aboutir à l'instauration de cet organe peut s'avérer long, parfois pesant et exiger l'accord et l'engagement de parties intéressées nombreuses et variées, comme le gouvernement, les services de police et la société civile. L'absence de volonté politique, ou par exemple les intérêts de la police, risque de grandement compliquer l'établissement d'un mécanisme de contrôle, mais un changement de pouvoir peut également générer des conditions favorables à l'amorçage du processus. Comme l'ont montré différents exemples, la société civile peut, et doit, participer activement à l'ensemble du processus. L'engagement de la société civile va de l'amorçage du processus au rassemblement des parties intéressées, en passant par la définition des structures du mécanisme, la participation à la rédaction des lois et enfin l'exigence et le suivi de sa mise en œuvre.

54 Dominican Republic. Open Letter from Amnesty International to Dominical Presidential Candidates for the May 2012 Elections (AMR 27/005/2012).

55 Dominican Republic. Letter concerning the Appointment of the Ombudsman (AMR 27/010/2012).

Structures internes relatives à la reddition de comptes et mécanismes *ad hoc*

5.1 Introduction

Jusqu'à présent, ce document a souligné toute l'importance du contrôle externe et indépendant, mais un système permettant une reddition de comptes effective réunit différents acteurs et un organe externe, seul, ne peut y parvenir. Dans ce chapitre, nous examinerons deux types de mécanismes de reddition de comptes, pouvant renforcer le système de contrôle de la police. Dans la première partie, nous émettons des commentaires sur les structures internes de reddition de comptes de la police, lesquelles peuvent remarquablement compléter le contrôle externe. Dans la seconde partie, nous examinons, à partir d'exemples – l'enquête sur Marikana, la Commission Göteborg et le Comité d'enquête du Bundestag allemand sur le NSU – des mécanismes *ad hoc* mis en place suite à d'événements particuliers.

5.2 Structures internes de reddition de comptes

Bien que nous ayons souligné dans ce document que les structures de reddition de comptes internes pouvaient être partiales, il ne faut pas en conclure qu'un mécanisme interne non indépendant est forcément inefficace. Au contraire, une structure interne de contrôle bien organisée a la capacité de traiter efficacement les comportements répréhensibles, et dans certains cas elle présente l'avantage, par rapport au contrôle externe, d'avoir directement accès aux informations nécessaires. De plus, elle comprend mieux les politiques de la police, ses procédures et sa culture. Par ailleurs, les recommandations émises par des mécanismes internes sont susceptibles d'être beaucoup mieux acceptées par la police, ce qui renforce le pouvoir du mécanisme de faire des changements.

En particulier, la police pourra régler elle-même plus rapidement les questions ayant trait aux comportements répréhensibles moins graves. Lorsque le litige est traité au niveau local⁵⁶, la police peut expliquer son action au plaignant ou lui présenter des excuses. Dans certains cas, cela peut suffire à régler la plainte sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir une enquête. Ce genre de plaintes donne à la police l'occasion de s'améliorer, et une bonne gestion des plaintes peut renforcer la confiance du public dans la police. Un véritable contrôle interne commence par une chaîne de commandement claire et une véritable supervision, pour que l'on puisse identifier, à tous les niveaux, les individus responsables des actes perpétrés ou omis, maintenir la discipline et empêcher l'impunité. Un système permettant efficacement d'établir des rapports est donc essentiel pour la reddition de comptes. Par ailleurs, la police doit disposer d'un véritable système disciplinaire interne, lui permettant notamment de traiter les plaintes du public et des responsables de la police.

Comme indiqué précédemment, dans l'idéal, le plaignant devrait avoir la possibilité d'adresser sa plainte directement à un organe de contrôle externe. Mais cette démarche ne doit pas l'empêcher de déposer également une plainte directement auprès de la police s'il le désire. La propension des plaignants à adresser sans crainte leurs plaintes à la police est largement fonction de la confiance que le public accorde à cette institution.

Un système conçu pour accepter les plaintes du public doit donc être clair, transparent et non discriminatoire. Il faut, en outre, garantir que l'agent recevant la plainte soit obligé de l'accepter, car si cette décision est laissée à son appréciation personnelle, il risque de refuser la plainte, du fait de son intérêt personnel à occulter des irrégularités. Il faut également garantir que le plaignant ne sera ni menacé ni intimidé en s'adressant à la police.

56 Le processus de règlement local concerne le traitement des plaintes au niveau local. La Commission des plaintes d'Angleterre et du Pays de Galles, par exemple, définit ainsi le règlement local des plaintes : « ... un processus souple pouvant être adapté aux besoins du plaignant. La plainte sera généralement traitée par les responsables locaux et non par les services chargés des normes professionnelles ». Il pourra s'agir de fournir une explication, d'apporter des informations, de présenter des excuses ou d'organiser une rencontre entre le plaignant et l'agent visé par la plainte. Il n'y aura ni procédure disciplinaire ni procédure pour comportement répréhensible. Independent Police Complaints Commission (Commission des plaintes), Statutory Guidance to the Police Service on the handling of complaints, 2013, chapitre 5.

Pour éviter ce genre de menace, ou pour que le plaignant n'ait pas l'impression qu'elle pourrait survenir, il y a diverses solutions, par exemple autoriser le plaignant à ne pas déposer sa plainte lui-même ou à ne pas la déposer dans le poste de police où travaille le contrevenant présumé. De nombreux pays donnent la possibilité de déposer des plaintes par écrit en ligne, dans certains cas auprès de services spécialisés n'ayant pas de liens directs avec les agents visés par les plaintes. C'est le cas en Angleterre et au Pays de Galles, où les plaintes peuvent être adressées au Service des normes professionnelles de l'agence de police visée. Quant à la police néozélandaise, elle offre la possibilité d'organiser un entretien ailleurs qu'au poste de police si le plaignant est réfractaire à la déposer au poste ou en est incapable.

La structure de contrôle de la police de Hong Kong illustre bien comment l'interaction entre les mécanismes interne et externe peut renforcer l'ensemble du système de reddition de comptes. Hong Kong a un système en deux étapes : les plaintes sont d'abord gérées par le Bureau des plaintes contre la police (Bureau des plaintes), qui est une unité interne à la police. Le Bureau des plaintes s'efforce de traiter les plaintes en temps utile et de manière efficace, et il dispose d'un processus pour tenir le plaignant régulièrement informé.



Rapport annuel 2013-2014 du Conseil des plaintes, montrant le système en deux étapes des plaintes contre la police, p. 11. Capture d'écran prise en janvier 2015.

Tous les cas traités par le Bureau des plaintes donnent lieu à un rapport d'enquête, qui est soumis au Conseil indépendant des plaintes contre la police (Conseil des plaintes), organe externe, pour évaluation. Si le Conseil des plaintes n'est pas d'accord avec les conclusions de l'enquête, il a la possibilité de demander des éclaircissements au Bureau des plaintes ou de rejeter le rapport dans son intégralité et de demander au Bureau des plaintes de mener une nouvelle enquête, d'interroger lui-même les témoins ou de demander une réunion pour discuter de l'affaire⁵⁷.

Le Conseil des plaintes peut, en outre, émettre des recommandations au commissaire de police ou à son directeur général, s'il découvre, dans les pratiques et les procédures policières, des failles ou des erreurs susceptibles d'être à l'origine de la plainte, et il peut

examiner les mesures prises contre les policiers visés par la plainte. Ainsi, le système en place garantit un suivi et un examen impartiaux des plaintes, même si ce n'est pas un organe indépendant qui mène l'enquête. En outre, du fait que tous les rapports sur les affaires sont évalués, une pression bénéfique s'exerce sur le mécanisme interne, l'incitant à réaliser une enquête appropriée et approfondie et à effectuer le suivi des mesures disciplinaires contre le contrevenant.

De même en Écosse, les plaintes contre la police doivent d'abord être déposées auprès des services de police. Si le plaignant n'est pas satisfait de l'issue de sa plainte auprès de la police, il peut s'adresser au bureau du Commissaire chargé des enquêtes et des évaluations de la police, organe indépendant, pour demander une révision de son affaire. Selon les résultats de la révision, le Commissaire peut recommander à la police de modifier ses politiques et procédures ou lui demander une nouvelle enquête sur la plainte. Dans ce cas, la nouvelle enquête sera menée par un policier n'ayant en aucune façon antérieurement été mêlé à l'affaire. Selon la gravité du cas et compte tenu de son intérêt public, le Commissaire a la possibilité de superviser la nouvelle enquête.

57 Pourtant, cette dernière possibilité ne semble pas utilisée : Pendant la période visée par le rapport 2012-2013, tous les rapports du Bureau des plaintes ont été soit immédiatement acceptés, soit acceptés après une explication supplémentaire fournie par le Bureau des plaintes.

En Écosse, contrairement à ce qui se passe à Hong Kong, toutes les affaires ne sont pas réexaminées par l'organe indépendant. Mais la simple éventualité que ce type de réexamen puisse avoir lieu incite la police à les traiter correctement, et la possibilité d'une supervision du Commissaire pendant la nouvelle enquête ajoute un contrôle supplémentaire à l'enquête.

5.3 Mécanismes *ad hoc*

Outre les mécanismes de contrôle, qui sont permanents, les enquêtes *ad hoc* offrent la possibilité d'examiner certains événements pendant lesquels la police s'est livrée à de nombreux abus et d'enquêter sur eux. Notamment lorsque certains dénoncent l'incapacité de la police à gérer une situation exceptionnelle, comme des troubles à l'ordre public ou des grèves qui ont duré, un mécanisme spécial et temporaire peut donner la possibilité non seulement de demander à des policiers spécifiques des comptes sur leur conduite, mais aussi de repérer les points faibles des services de police et de l'ensemble du système. Les mécanismes *ad hoc* peuvent également permettre d'analyser les échecs de la police à mener correctement de véritables enquêtes sur des infractions graves, qu'il s'agisse de cas particuliers ou de tendances⁵⁸.

Les mécanismes permanents de reddition de comptes n'ont pas forcément la capacité ou le mandat pour enquêter sur des problèmes de cette envergure. En revanche, un organe spécialement chargé d'analyser les problèmes particuliers liés à des événements spécifiques, peut permettre d'évaluer soigneusement la situation et émettre des recommandations cruciales pour éviter que la même situation ne se reproduise. Pour que les enquêtes soient effectivement menées en temps utile, la législation nationale doit permettre au gouvernement de créer un mécanisme temporaire immédiatement après les événements.

Les mécanismes *ad hoc* peuvent avoir différentes structures comme le montrent les exemples de trois pays : Afrique du Sud, Suède et Allemagne.

a) La commission d'enquête sur Marikana

Alors que des employés de la compagnie minière Lonmin, travaillant dans la région de Marikana, près de Rustenburg, s'étaient mis en grève et manifestaient pacifiquement depuis plusieurs jours, des violences ont éclaté entre les grévistes et la police, faisant 44 morts et plus de 70 blessés entre le 11 et le 16 août 2012.

Le 23 août 2012, le président sud-africain Jacob Zuma a nommé la Commission d'enquête sur Marikana, formée d'un président, Ian Gordon Farlam (un juge de la Cour d'appel suprême) et de deux membres, les conseils Bantubonke Regent Tokota et Pingla Devi Hemraj.



Des croix sur le site de Marikana, près de Rustenburg, Afrique du Sud. © REUTERS/Siphiwe Sibeko

La Commission – qui n'avait pas terminé son travail au moment de la rédaction de ce document – a été mandatée pour « enquêter sur les événements suscitant des préoccupations non seulement dans le public mais aussi aux niveaux national et international⁵⁹ », à savoir pour enquêter sur la conduite des parties impliquées : la Lonmin

58 Voir par exemple la note de bas de page 40 sur l'examen de l'affaire Stephen Lawrence en Angleterre et au Pays de Galles.

59 Proclamation by the President of the Republic of South Africa, Establishment of a Commission of Inquiry into the tragic incident at or near the area commonly known as the Marikana Mine in Rustenburg, North West Province, South Africa (Proclamation du président de la République sud-africaine, création d'une commission d'enquête sur les événements tragiques survenus au lieu-dit, ou dans les environs du lieu-dit, Mine de Marikana, région de Rustenburg, province du Nord-Ouest, Afrique du Sud), Staatkoerant 12 septembre 2012, No. 50, 2012, p. 3.

Plc, la police sud-africaine, l'Association of Mineworkers and construction Union (Association des mineurs et union des travailleurs de construction), la National Union of Mineworkers (Union nationale des mineurs), le ministère des Ressources minières et d'autres ministères ou organes gouvernementaux, ainsi que des particuliers ou des groupes engagés dans le conflit.

En ce qui concerne la police, la Commission a examiné les sections du règlement intérieur, des politiques, de la législation et des diverses instructions appliquées pour gérer la situation ; elle a examiné les circonstances ayant abouti à l'usage de la force meurtrière pour déterminer si celui-ci était raisonnable et justifié ; elle a analysé le rôle des différentes unités pour déterminer si, en agissant ou en omettant d'agir, celles-ci avaient directement ou indirectement provoqué des morts ou causé des préjudices à des personnes et à des biens.

Pour mener ses enquêtes, la Commission a été habilitée à entrer dans des locaux, à les perquisitionner, à demander et obtenir la saisie de documents et à citer des témoins à comparaître. Le refus de répondre à la Commission a été érigé en infraction. La Commission avait aussi le pouvoir d'adresser tout élément concernant la conduite de personnes précises à un organe compétent chargé de l'application des lois ou à toute autre instance susceptible d'engager des poursuites ou d'approfondir l'enquête.

À sa création, la Commission était censée terminer son travail dans les quatre mois. Mais cette échéance a été reportée plusieurs fois, finalement jusqu'au 14 novembre 2014, date à laquelle la Commission a conclu ses auditions. Le temps infini dont a eu besoin la Commission pour faire aboutir son enquête ne doit cependant pas être attribué à une incapacité de mener son travail efficacement ; il est, en revanche, révélateur de l'ampleur des problèmes à traiter, du volume de preuves rassemblées et de l'obstruction qu'a rencontrée la Commission dans le cadre de son travail.

Ce travail est totalement transparent : sur son site Internet, il est possible de consulter les procès-verbaux détaillés quotidiens de ses actes et des auditions des témoins. Au cours de ce travail, la Commission a minutieusement enquêté sur les événements de ces journées particulières et les a soigneusement reconstitués. Elle a entendu des centaines de témoins, visionné des dizaines d'heures de vidéos et examiné des milliers de pages de documents et de données informatiques. Cela lui a permis, malgré un manque de coopération de la part de nombreuses personnes impliquées, de découvrir quantité de faits que la police tentait d'occulter.

« ... [L]a tâche de la Commission est entravée par le fait, il faut le dire, franchement [...] qu'il y a de bonnes raisons de douter de l'honnêteté d'un grand nombre de témoins qui ont témoigné devant la Commission. Cela a été pour moi l'un des aspects les plus déprimants de cette commission. Pour éviter d'avoir à rendre des comptes, de nombreux témoins ont évité de dire la vérité. »

Geoff Budlender, evidence leader, Transcription of the Commission of Inquiry Marikana, Oral Closing Arguments (responsable des preuves, procès-verbal de la Commission d'enquête sur Marikana, conclusions orales), 5 novembre 2014, p. 35800.

Néanmoins les responsables des preuves ont été en mesure de tirer d'importantes conclusions sur la base des informations recueillies. Par exemple, ils proposent d'examiner la responsabilité pénale d'un certain nombre de commandants ayant donné des ordres qui se sont soldés par la mort de grévistes ou s'étant abstenus d'assumer leur rôle de commandant pour prévenir ces morts⁶⁰.

60 The Marikana Commission of Inquiry (Commission d'enquête sur Marikana), Heads of Argument of Evidence Leaders, 27 octobre 2014.

Mais il faut également observer que l'enquête sur Marikana n'a encore abouti à aucune conclusion définitive. Le rapport final présentant les conclusions et recommandations de la Commission doit être présenté au président en mars 2015 et, au moment où nous rédigeons ces lignes, il est impossible de dire si la Commission réussira véritablement à obtenir des comptes. Cela sera fonction non seulement de ses conclusions proprement dites, mais également de l'approbation ou non de ses conclusions et de leur suivi.



Des policiers et des manifestants pendant le sommet de l'Union européenne (UE) à Göteborg en 2001.
© Ray Tang/Hollandse Hoogte

b) La commission Göteborg

Pendant le sommet de l'UE qui s'est tenu à Göteborg du 14 au 16 juin 2001, des affrontements ont eu lieu entre des manifestants et la police. La violence a éclaté et atteint son summum quand une unité de la police a tiré sur des manifestants qui lançaient des projectiles contre elle. Trois personnes ont été blessées par les tirs, dont un manifestant grièvement. De plus, des centaines de personnes ont été arrêtées.

Le 20 juin 2001, le gouvernement suédois a mis en place la Commission Göteborg et l'a chargée d'examiner les événements de Göteborg et de rassembler des informations sur des événements semblables « ... pour envisager et proposer des mesures qui [...] pourraient permettre d'éviter des troubles graves à l'ordre public et de lutter contre eux⁶¹ ».

Au moment de sa mise en place, la Commission se composait de l'ancien Premier ministre Ingvar Carlsson, qui en était le président, et de l'ancien gouverneur Ulf Adelsohn, en tant que membre de comité. Puis le 2 août, deux nouveaux membres ont intégré le comité.

Pendant son mandat, la Commission a mené environ 200 entretiens, s'est déplacée dans différentes villes, a participé à des réunions publiques, examiné des documents, analysé des films, des articles et des livres, et pris part à plusieurs séminaires sur des thèmes connexes. La Commission était censée conclure ses travaux au plus tard le 31 mai 2002, puis cette échéance a été reportée au 31 décembre 2002, date à laquelle elle a remis son rapport final.

Dans ses conclusions, la Commission a relevé de graves failles dans la coordination des responsabilités entre la police et le service de sécurité. Par ailleurs, elle a souligné toute l'importance de la formation à la gestion des foules axée sur la non-confrontation et le désamorçage de situations potentiellement violentes. Elle a aussi estimé que le fait que la police n'était équipée que de bâtons et d'armes à feu au lieu de disposer d'une panoplie d'armes lui permettant de graduer sa réaction posait problème. Le Comité a proposé que l'on envisage d'équiper la police de gaz lacrymogène et de canons à eau fixes, et il a recommandé l'acquisition de véhicules protégés et d'un nouveau système de radio pour améliorer la communication pendant les opérations. D'autres recommandations portaient sur l'amélioration du dialogue entre la police et les organisations politiques et sur l'interdiction pour les manifestants de porter des masques afin d'empêcher le recours à la violence⁶².

Dans ses conclusions, le Comité propose l'élaboration d'une Tactique nationale de la police, laquelle a été mise en œuvre en 2004 par le Conseil national de la police suédoise. La Tactique nationale de la police est

61 Betänkande av Göteborgskommittén, Göteborg 2001 (résumé), SOU 2002:122, p. 2.

62 Ibid.

axée sur les techniques que doit utiliser la police dans son travail quotidien et lors des grands événements – dialogue, désamorçage et évitement de la confrontation – et une tactique spéciale de la police porte sur la gestion des foules pendant les événements spéciaux où le risque de confrontation ou de troubles à l'ordre public est élevé. Plusieurs unités sont concernées par ces tactiques. L'une d'elle est la police de dialogue, qui opère en lien avec les organisateurs et le commandement de la police, avant, pendant et après un événement, afin d'informer les manifestants sur la manière dont les opérations de la police sont censées favoriser le déroulement pacifique et en toute sécurité des manifestations, et de fixer les limites de ce qui est acceptable pour éviter les blessures et les troubles⁶³.

c) Le Comité d'enquête sur le NSU

Le Nationalsozialistischer Untergrund (Mouvement clandestin national-socialiste, NSU) est un groupe terroriste allemand d'extrême droite qui a commis au moins 10 meurtres, deux attentats à la bombe et plus d'une douzaine de cambriolages avec violence entre 1998 et 2011. Bien qu'à l'époque des enquêtes aient eu lieu sur ces crimes, la police n'a pas cherché à établir le lien entre ce groupe et les idées racistes qui l'animaient, et elle a été incapable d'en identifier les auteurs jusqu'à ce que le NSU revendique ses agissements dans une vidéo en novembre 2011.



Des membres du Comité d'enquête sur le NSU parlent à une victime. © Oliver Berg/dpa/Corbis

Le Bundestag allemand a créé un comité d'enquête et l'a chargé d'analyser les failles qui ont empêché la police et les services secrets de faire aboutir l'enquête sur ces crimes. Ce comité se composait de 11 députés représentant des différents partis politiques. Les membres du comité se sont mis au travail en janvier 2012 et, pendant 16 mois, ils ont interrogé de nombreux policiers, des procureurs et des ministres de l'Intérieur. Ils ont, en outre, examiné des dossiers, des documents et divers autres éléments de preuves mis à leur disposition pendant l'enquête. Dans son rapport final, qui n'a pas été publié avant août 2013, le Comité a conclu que l'inefficacité à prévenir ces actes et à identifier leurs auteurs constituait « ... *une défaite cinglante des services allemands chargés de la sécurité et des enquêtes*⁶⁴ ». Il a conclu à de graves failles et erreurs administratives et à un manque d'organisation des autorités fédérales et des États fédéraux, en particulier en matière d'échange d'informations, de capacités analytiques, de sélection du personnel et d'établissement des priorités.

Le Comité a adressé au total 47 recommandations à la police, à la justice, aux autorités veillant au respect de la Constitution et aux organes de sécurité. Il a, par exemple, recommandé à la police d'examiner avec soin les mobiles animant tout acte de violence à caractère potentiellement raciste ou politique, d'apporter des éléments précis les concernant et d'accorder davantage d'importance aux déclarations des victimes et des témoins. Il a ajouté que les critères permettant de repérer les violences et les crimes à caractère politique de l'extrême droite devaient être révisés et que l'échange d'informations entre la police et la justice devait être obligatoire, du moins pour les crimes à caractère politique. Si une enquête sur un crime particulièrement grave est en cours mais n'aboutit pas, il doit y avoir, passé un certain délai, une nouvelle enquête, menée par des employés n'ayant pas traité l'enquête précédente. D'autres recommandations

63 Police suédoise, Dialogue Police – Experiences, observations and opportunities, RPS Rapport 2010:4.

64 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, 22 août 2013, Drucksache 17/14600, p. 877: "[...] eine beschämende Niederlage der deutschen Sicherheits- und Ermittlungsbehörden."

portaient, par exemple, sur les responsabilités du procureur fédéral, qui devraient être étendues pour les affaires importantes.

5.4 Conclusions

Une supervision et des rapports en interne peuvent favoriser la reddition de comptes des agents et grandement contribuer à empêcher la police de commettre des abus. Lorsqu'ils traitent des plaintes, les mécanismes de contrôle internes ont la capacité de les gérer efficacement grâce à des processus de règlement et à des enquêtes au niveau local, sous réserve que : le public fasse suffisamment confiance à l'organe et estime que celui-ci traitera correctement les plaintes visant la police ; les plaintes soient prises au sérieux ; le traitement des plaintes ne laisse aucune place à la partialité ni aux actes d'intimidation des victimes. Les plaintes doivent donc être traitées par des employés qui n'ont rien à voir avec elles. Dans l'idéal, les enquêtes internes concernant des plaintes devraient être observées par un organe de contrôle externe. Cette manière de procéder est susceptible de renforcer le mécanisme interne qui mènera alors des enquêtes plus impartiales, ce qui accroîtra la légitimité du système et le niveau de confiance du public. Enfin, un mécanisme interne est susceptible d'avoir plus d'influence lorsqu'il s'agit de modifier les politiques.

Les mécanismes *ad hoc* établis suite à des événements particuliers ont la capacité de mener des enquêtes approfondies sur les comportements répréhensibles de la police et de souligner les problèmes à l'origine de l'incapacité des agents et des services de police dans leur ensemble de traiter adéquatement une situation donnée. Les recommandations de ces mécanismes instaurent non seulement une obligation de rendre des comptes, mais elles empêchent également que des situations semblables se reproduisent, car elles permettent de traiter les problèmes à l'origine de la mauvaise gestion de la situation, comme le manque de formation et une piètre communication ou coordination. Les mécanismes *ad hoc* présentés dans les exemples figurant dans ce chapitre ont été instaurés en quelques jours ou semaines à la suite d'événements ou de l'identification d'un problème. On peut donc considérer qu'en les instaurant, les gouvernements de ces pays ont reconnu des dysfonctionnements dont il fallait s'occuper et auxquels il fallait remédier de toute urgence. Les enquêtes sur ces événements doivent naturellement être menées en temps opportun, mais les délais imposés aux mécanismes pour conclure leur travail doivent néanmoins être réalistes et leur permettre de mener des enquêtes approfondies.

Liste des principaux institutions, abréviations et sigles

Autorité indépendante de contrôle de la conduite de la police, Nouvelle-Zélande (Autorité de contrôle)	Independent Police Conduct Authority, New Zealand
Autorité indépendante de contrôle de l'application des lois, Kenya (Autorité de contrôle)	Independent Police Oversight Authority, Kenya
Autorité indépendante d'examen des plaintes contre la police, Danemark (Autorité des plaintes contre la police)	Independent Police Complaints Authority, Denmark
Bureau des plaintes contre la police, Hong Kong (Bureau des plaintes)	Complaints Against Police Office, Hong Kong
Commission de contrôle de l'intégrité de l'agence responsable de l'application des lois, Malaisie (Commission de contrôle)	Enforcement Agency Integrity Commission, Malaysia
Commission des droits humains et de la justice administrative, Ghana (Commission des droits humains)	Commission on Human Rights and Administrative Justice, Ghana
Commission indépendante des plaintes contre la police, Angleterre et Pays de Galles (Commission des plaintes)	Independent Police Complaints Commission, England and Wales
Conseil de l'État sur la sécurité publique, État du Pará, Brésil (CONSEP)	State Council on Public Security, State of Pará, Brazil
Conseil indépendant des plaintes contre la police, Hong Kong (Conseil des plaintes)	Independent Police Complaints Council, Hong Kong
Direction indépendante des enquêtes sur la police, Afrique du Sud (Direction des enquêtes)	Independent Police Investigative Directorate, South Africa
Inspection générale de la gendarmerie de Sa Majesté, Angleterre et Pays de Galles (Inspection de la gendarmerie)	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, England and Wales
Loi relative à la police et aux preuves pénales, Royaume-Uni (Loi relative à la police et aux preuves pénales)	Police and Criminal Evidence Act (PACE), United Kingdom

Références utiles pour en savoir plus sur ce thème

Conseil de l'Europe, Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, CommDH(2009)4, 2009 :

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282009%294&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions, Série sur la formation professionnelle No. 04, 2010 :

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Handbook on police accountability, oversight and integrity, Criminal Justice Handbook Series, 2011 :

http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf

Programme des Nations unies pour le développement, Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations, 2008 :

http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil_society/public_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan/

8.1 Brésil – État du Pará – Le Médiateur pour les affaires de l'application des lois

1. Fondement légal

Loi 5944 du 2 février 1996 – Article 4, § 4 (le médiateur), loi 7584, 2011.

2. Mandat

Le médiateur reçoit les plaintes contre des agents responsables de l'application des lois, ordonne à l'inspection de mener une enquête, suit les affaires et tient le plaignant informé. Il n'enquête pas et ne prononce pas de sanctions.

3. Pouvoirs

Le médiateur n'est pas habilité à enquêter lui-même. Il adresse les affaires aux inspecteurs de la police ou aux autres instances chargées de la sécurité et de la justice et supervise leurs enquêtes. Ses décisions ne sont pas contraignantes.

4. Structure

- Composition de l'organe : 16 employés en 2007 (26 en 1999), travailleurs sociaux, avocats et personnel administratif compris.
- Nomination : élu par le Conseil de l'État sur la sécurité publique (CONSEP). C'est un civil (qui n'a aucun lien avec le système de sécurité publique).
- Budget annuel : contrôlé par le secrétaire d'État à la Défense sociale (pouvoir exécutif).
- Moyens : le médiateur doit inviter des employés du système de sécurité publique à travailler dans son équipe.

5. Accès au mécanisme

- Qui peut déposer une plainte ? Toute personne ou ONG.
- Quand peut-on le faire ? À tout moment (aucun délai particulier n'est indiqué).
- Où ? Comment ? Au bureau situé dans la capitale de l'État, par téléphone (numéro gratuit), par courriel, en utilisant les médias, par l'intermédiaire d'ONG ou des bureaux du procureur.
- Possibilité de faire appel ? Non. Le médiateur a la possibilité d'attirer l'attention du CONSEP ou du procureur sur l'affaire.

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

Le médiateur rend des comptes au CONSEP, lequel en rend ensuite au secrétaire d'État (pouvoir exécutif).

7. Brève analyse

Le bureau du médiateur pour les affaires de l'application des lois est régi par une loi adoptée par l'État et un règlement intérieur ; le mandat et l'indépendance du médiateur sont inscrits dans ces textes. Le médiateur participe aux réunions du CONSEP et attire éventuellement son attention sur des cas. Le CONSEP regroupe plusieurs parties intéressées, représentant non seulement le gouvernement mais aussi la société civile. C'est donc l'un des rares conseils chargé de la sécurité publique au Brésil qui permet à la société civile de participer activement à ses travaux, non seulement aux discussions sur les plaintes mais également à celles concernant l'élaboration des politiques. La composition du CONSEP est fixée par la loi. Celui-ci a commencé à fonctionner il y a plus de 15 ans.

Il n'y a aucun budget particulier garantissant le fonctionnement de ce mécanisme : le médiateur est totalement dépendant du budget que lui affecte le système de sécurité publique (contrôlé par le pouvoir exécutif de

l'État). Le Médiateur n'a malheureusement pas le pouvoir d'enquêter et il n'a pas les moyens d'engager du personnel, mais il peut recourir au personnel disponible au sein des services de sécurité (ou que ceux-ci mettent à sa disposition). Par ailleurs, les statistiques et rapports ne sont pas mis à la disposition du public, ce qui réduit la transparence du mécanisme et empêche le public de contrôler son travail.

De plus, le médiateur n'est physiquement présent que dans un seul bureau, celui situé dans la capitale, ce qui pourrait être insuffisant pour une population de 7,5 millions d'habitants et un territoire de 1,2 million de kilomètres carrés.

Il est important de souligner que ce médiateur pour les affaires de l'application des lois agit au niveau d'un État. Cette analyse a donc des limites et ne reflète pas la situation de l'ensemble du Brésil qui compte 26 États et un district fédéral. Plusieurs États du Brésil se sont également dotés d'un médiateur pour les affaires de l'application des lois, par exemple, São Paulo, Alagoas et Minas Gerais. Tous les médiateurs des États se rencontrent régulièrement pour échanger des informations et discuter des problèmes que soulèvent les politiques relatives à la sécurité.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<http://www.ouvidoria.ssp.pa.gov.br>

8.2 Angleterre et Pays de Galles : Commission indépendante des plaintes contre la police (Commission des plaintes)

1. Fondement légal

Loi relative à la réforme de la police, 2002.

2. Mandat

La Commission des plaintes suit les plaintes traitées par la police et émet des conseils. La police a l'obligation d'adresser les cas de violations les plus graves à la Commission des plaintes notamment les plaintes et les affaires marquantes dans lesquelles il y a eu des décès ou des blessures graves dus au comportement de la police, une agression grave, des agressions sexuelles graves, des actes de corruption graves ou une conduite discriminatoire susceptible de constituer une infraction pénale ou d'entraîner des poursuites pour comportement répréhensible. La Commission des plaintes peut décider d'enquêter elle-même sur ces affaires, de gérer ou superviser l'enquête de la police, ou encore de ne pas s'investir.

3. Pouvoirs

Dans certaines circonstances, les enquêteurs de la Commission des plaintes jouissent de l'ensemble des pouvoirs de la police et du même droit d'accès à des locaux, à des documents et au besoin à d'autres preuves.

Ses recommandations ne sont pas contraignantes, mais la loi dispose qu'il est obligatoire d'y répondre dans un délai de 56 jours.

4. Structure

- a. Composition de l'organe : la Commission des plaintes est gouvernée par un comité formé d'un président, de 10 membres opérationnels et de deux membres sans pouvoirs exécutifs.
- b. Nomination : le président de la Commission est nommé par la Couronne sur recommandation du ministre de l'Intérieur et ses membres sont nommés par le ministre de l'Intérieur dans le cadre d'une procédure de nomination publique.
- c. Budget annuel : affecté par le ministère de l'Intérieur.
- d. Moyens : environ 400 employés, enquêteurs compris.

5. Accès au mécanisme

- a. Qui peut déposer une plainte ? La plainte doit être enregistrée par les services de police compétents. Elle peut être déposée par tout particulier victime du comportement d'un policier ou témoin des faits, ou par une personne autorisée (par écrit) par la victime ou le témoin à agir en qualité de représentant.
- b. Quand peut-on le faire ? Aucun délai n'est fixé, mais si plus de 12 mois se sont écoulés depuis les faits, la police est en droit de décider de ne pas enquêter sur la plainte.
- c. Où ? Comment ? La plainte doit d'abord être déposée auprès des services de police compétents. Le dépôt peut être effectué dans les bureaux de la police, sur son site Internet (en fonction des forces de police concernées) ou sur le site Internet de la Commission des plaintes.
- d. Possibilité de faire appel ? Si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la police a traité son cas, il peut faire appel auprès de la Commission des plaintes, à condition que cette possibilité soit indiquée dans la lettre où est communiquée la décision sur la plainte (émise par la police locale) et que l'appel porte sur l'un des points suivants : le non-enregistrement de la plainte, le processus de règlement local, l'enquête de la police sur la plainte, une décision d'annulation, l'issue d'une plainte après une décision d'annulation, l'interruption d'une enquête. La Commission des plaintes n'enquêtera pas sur la plainte déposée à l'origine mais sur la manière dont la police a traité cette plainte. Pour faire appel, il faut remplir un formulaire disponible sur le site Internet de la Commission des plaintes. La

décision de la Commission des plaintes concernant l'appel est finale et ne peut être annulée que par un tribunal dans le cadre d'une révision judiciaire.

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

Rapports annuels au ministre. Le ministre doit en transmettre copie au Parlement et veiller à la publication du rapport. La Commission des plaintes publie des statistiques annuelles et trimestrielles sur les plaintes enregistrées par la police (les statistiques trimestrielles sont décomposées par force de police concernée). Les rapports d'enquêtes et les recommandations adressés à la police sont disponibles sur son site Internet.

7. Brève analyse

Le public ne peut pas s'adresser directement à la Commission des plaintes. Les plaintes doivent être d'abord déposées auprès des services de police compétents, qui, dans la plupart des cas, les traitent également. La Commission des plaintes ne mène des enquêtes indépendantes que sur les affaires où de très graves violations ont été commises. Par ailleurs, elle supervise l'ensemble du système de traitement des plaintes et leur gestion par la police. La Commission des plaintes joue donc le rôle d'instance d'appel lorsque le plaignant n'est pas satisfait de la suite donnée à sa plainte en première instance et elle fixe les normes que la police doit appliquer pour traiter les plaintes, mais elle n'enquête pas sur les affaires en tant que telles.

Par ailleurs, la Commission des plaintes semble tributaire des cas que la police lui adresse sans pouvoir prendre l'initiative d'engager des enquêtes.

La Commission des plaintes mène en outre des recherches sur des problèmes particuliers, par exemple, sur l'utilisation de pistolets paralysants ou sur le traitement des allégations de discrimination, et sur la base de ses conclusions, elle émet des recommandations. Cela lui permet d'exercer un contrôle qui va au-delà des cas individuels et de s'occuper de problèmes de grande envergure pour améliorer l'application des lois.

La Commission des plaintes accomplit son travail dans une grande transparence. Le mécanisme produit régulièrement des rapports et des statistiques détaillés sur les plaintes, et il publie sur son site Internet ses rapports d'enquête, les recommandations qu'il soumet et les réponses qu'il reçoit. Ce degré de transparence permet au public de jeter un regard sur son travail, susceptible de renforcer la pression sur les forces de police concernées et de les inciter à suivre les recommandations. Il est également à même d'améliorer la confiance du public dans le système, car celui-ci peut constater que les violations sont prises au sérieux et qu'il est donné suite aux plaintes.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<https://www.ipcc.gov.uk>

8.3 Kenya – Autorité indépendante de contrôle de l'application des lois (Autorité de contrôle)

1. Fondement légal

Loi 35 de 2001 relative à l'Autorité indépendante de contrôle de la police.

2. Mandat

L'Autorité de contrôle a mandat d'enquêter sur toute entorse à la discipline ou infraction pénale commise par un membre du service, à réception d'une plainte ou de sa propre initiative, et d'enquêter sur tout décès ou blessure grave survenus en détention. L'Autorité suit également les interventions de la police et enquête sur ces dernières. De plus, elle observe, évalue et vérifie les enquêtes menées et mesures prises par l'Unité des affaires internes du Service suite à des plaintes déposées contre la police.

3. Pouvoirs

Le pouvoir de se saisir d'une enquête interne en cours sur un comportement répréhensible si cette enquête prend un retard inexpliqué ou si elle est manifestement déraisonnable.

L'Autorité est habilitée à recommander des poursuites, des mesures disciplinaires, l'amélioration des processus et des procédures. Elle peut s'adresser au tribunal pour faire appliquer ses recommandations.

4. Structure

- a. Composition de l'organe : l'Autorité est gouvernée par le Conseil indépendant de contrôle de la police (formé d'un président, de sept membres et du président de la Commission nationale des droits humains et de l'égalité du Kenya).
- b. Nomination : le Conseil : le président de la République nomme un comité de six experts (venant de ces six organismes : le cabinet du président, le cabinet du Premier ministre, la Commission des services juridiques, la Commission anticorruption, la Commission nationale des droits humains et une commission chargée des questions de genre). Le comité d'experts annonce les postes vacants dans au moins deux quotidiens nationaux, examine les candidatures, établit la liste des candidats qu'il a présélectionnés et la soumet au président pour que celui-ci fasse son choix. L'Assemblée nationale approuve ou rejette les candidats choisis.
- c. Budget annuel : il est alloué par le Parlement, et les fonds sont octroyés, donnés ou prêtés par tout organisme, sous réserve de l'approbation du cabinet du Premier ministre et du ministre des finances.
- d. Moyens : Le Conseil peut nommer le personnel nécessaire auquel il délègue ses fonctions, y compris ses propres enquêteurs.

5. Accès au mécanisme

- a. Qui peut déposer une plainte ? Un particulier, une organisation, un policier.
- b. Quand peut-on le faire ? À tout moment (aucun délai particulier n'est indiqué).
- c. Où ? Comment ? La plainte peut être déposée par écrit en ligne, par courriel ou par téléphone auprès de l'Autorité (numéro gratuit), ou auprès du médiateur (qui est mandaté pour traiter les plaintes contre les fonctionnaires et les institutions publiques).
- d. Possibilité de faire appel ? Non.

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

Au moins deux fois par an, l'Autorité soumet au cabinet du Premier ministre un rapport sur ses activités, que ce dernier publie et transmet à l'Assemblée nationale.

Elle présente au cabinet du Premier ministre un rapport annuel que ce dernier transmet à l'Assemblée nationale et elle publie ce rapport dans le journal officiel. Quelques chiffres sur le nombre des plaintes : au total, l'Autorité a reçu 594 plaintes en 2012-2013, dont 212 relevaient de son mandat.

7. Brève analyse

L'Autorité de contrôle jouit d'un large mandat qui lui permet de contrôler la police de différentes manières. Le mécanisme ne se contente pas d'enquêter sur les plaintes reçues : il est également habilité à mener des enquêtes de sa propre initiative, à suivre des enquêtes internes sur des plaintes et, si nécessaire, à se saisir de ces enquêtes, ainsi qu'à suivre les interventions de la police ayant affecté le public. À cet égard, l'Autorité de contrôle a, par exemple, examiné le processus de recrutement dans la police et a fortement critiqué son manque de transparence et le peu de reddition de comptes. Elle a également suivi les interventions de la police pendant les élections générales de 2013. Elle ne se limite donc pas à demander des comptes à la police a posteriori ; son travail lui donne la possibilité d'améliorer les interventions de la police dans leur ensemble. Autre élément important : les recommandations de l'Autorité de contrôle sont légalement contraignantes et leur mise en œuvre donne lieu à un suivi. Par ailleurs, le fait qu'un comité d'experts participe au recrutement des membres du Conseil écarte l'éventualité de recrutements partiels et politisés, et comme les postes sont annoncés dans des journaux nationaux, le processus de recrutement est ouvert et accessible.

À la publication du dernier rapport annuel, qui portait sur 2012-2013, l'Autorité de contrôle ne fonctionnait que depuis un an. Il est donc probablement trop tôt pour évaluer correctement son efficacité pratique. Au cours de sa première année d'activité, l'Autorité manquait encore de personnel et elle n'avait pas encore fini de s'organiser, si bien qu'elle a dépensé moins de la moitié du budget qui lui avait été alloué. Pourtant le budget qui lui a été alloué pour 2013-2014 a été considérablement amputé par rapport à l'exercice précédent. Un quart seulement du montant que l'Autorité de contrôle estimait nécessaire lui a finalement été octroyé, ce qui pourrait poser des problèmes. L'Autorité de contrôle a rencontré un autre problème pendant son premier exercice : ni la population ni la police ne semblent vraiment comprendre son rôle. Sur les 594 plaintes qu'elle a reçues, moins de la moitié relevait de son mandat. Par exemple, de nombreux cas transmis par la police portaient sur des questions de licenciement et de promotions. En outre, une étude de référence a révélé que seulement 34,3 % des participants pensaient que l'Autorité de contrôle pouvait réellement demander des comptes à la police. Il est donc absolument nécessaire de mieux informer la société du rôle de l'Autorité de contrôle et de renforcer la confiance du public. Il faudrait aussi que la police coopère davantage avec l'Autorité. Celle-ci a observé dans son rapport annuel que des postes de police, dans l'ensemble du pays, ne respectaient pas leur obligation de l'informer des cas de décès et de blessures graves. Lorsque la police l'avise d'un cas, c'est généralement hors délai.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<http://www.ipoa.go.ke>

8.4 Maurice : Division des plaintes contre la police (Division de la Commission nationale des droits humains)

1. Fondement légal

La loi de 1998 (modifiée) relative à la protection des droits humains (loi 19 de 2012, instaurant la Division de la Commission nationale des droits humains) ; loi de 2012 relative aux plaintes contre la police (loi 20 de 2012 instaurant la Division des plaintes contre la police).

2. Mandat

La Division a mandat d'enquêter sur toute plainte dénonçant le comportement de la police (à l'exception des infractions de corruption et de blanchiment d'argent) et toute mort causée par la police ou survenue dans un lieu de détention tenu par la police. Son mandat l'habilite aussi à conseiller la police. Elle ne peut pas ouvrir d'enquêtes de sa propre initiative, mais seulement enquêter sur les plaintes qu'elle reçoit.

3. Pouvoirs

L'enquêteur peut prendre toute mesure légale que peut prendre un policier, excepté procéder à une arrestation. La Division recommande au directeur du parquet d'engager des poursuites, à la Commission disciplinaire de la police d'engager une procédure disciplinaire et/ou au procureur général d'indemniser des victimes.

Ses recommandations ne sont pas contraignantes. Si l'autorité concernée rejette une recommandation, elle doit en informer la Division « dès que possible ».

4. Structure

- a. Composition de l'organe : la Division a, à sa tête, le président de la Commission nationale des droits humains, assisté d'un vice-président et de deux membres.
- b. Nomination : les membres de la Division sont nommés par le président, sur avis du Premier ministre – le Premier ministre doit consulter le leader de l'opposition avant d'émettre son avis. Les membres sont nommés pour quatre ans ; leur mandat est renouvelable.
- c. Budget annuel : le budget de la Division des plaintes contre la police n'est pas spécifié, il fait partie du budget de la Commission nationale des droits humains alloué par le Parlement.
- d. Moyens : la Commission nationale des droits humains dote la Division du personnel nécessaire (sans autre précision).

5. Accès au mécanisme

- a. Qui peut déposer une plainte ? Toute personne.
- b. Quand peut-on le faire ? Pendant les douze mois suivant les faits (excepté dans des circonstances spéciales).
- c. Où ? Comment ? La plainte doit être déposée par écrit à l'aide du formulaire de plainte au bureau de Port Louis. Il est également possible de demander un formulaire de plainte par téléphone (le formulaire est aussi disponible sur le site Internet) et de le renvoyer par courrier, ou d'aller prendre un formulaire à Rodrigues (une île éloignée) et de le poster, ou encore d'envoyer une lettre au bureau de Port Louis.
- d. Possibilité de faire appel ? Non.

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

Un rapport annuel est adressé au président de la République, qui le transmet à l'Assemblée (aucune indication concernant son éventuelle publication).

En 2013, la Commission a reçu 128 plaintes pour agression physique ou verbale de la police – 35 plaintes ont été retirées ou rejetées pour manque de preuves – les enquêtes concernant les 93 autres se poursuivaient. Source : Country Reports on Human Rights Practices for 2013, Mauritius (Rapports par pays sur les pratiques en matière de droits humains), Secrétariat d'État des États-Unis : <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper> (consulté le 19 janvier 2015).

7. Brève analyse

À la suite d'une restructuration qui a duré plusieurs années, une unité de la police chargée des plaintes a été transférée, en 2012, à la Commission nationale des droits humains et est devenue la Division des plaintes contre la police, service spécialement chargé de ces questions. Pour fonctionner correctement, il faut avoir la garantie que la Commission dispose des ressources suffisantes lui permettant d'agir selon son nouveau cadre, or ces dernières années, ces moyens semblent difficiles à obtenir. Par exemple, depuis 2008, la Commission ne parvient pas à produire de rapport annuel, non seulement parce qu'elle manque de fonds et de personnel, mais aussi à cause de la restructuration évoquée.

Le Premier ministre a reconnu que les gens considéraient que l'ancien mécanisme, le Bureau des enquêtes sur les plaintes, n'était pas impartial, mais l'organe étant maintenant externe à la police, la perception qu'en ont les gens s'améliorera peut-être. Pour gagner la confiance du public, la Division doit agir avec autant de transparence que possible. Mais ce mécanisme risque de se politiser, car la législation dispose que les membres de la Division sont nommés par le président de la République sur avis du Premier ministre, sans autre précision quant au processus de recrutement. En outre, elle ne prévoit pas la publication des rapports annuels de la Division.

À ce jour, la Division n'a publié aucun rapport ni aucun chiffre permettant une évaluation de son fonctionnement ou d'apprécier sa charge de travail. Comme son mandat est plutôt large et englobe les enquêtes sur les plaintes relatives à tout type de comportement de la police sans les circonscrire aux infractions disciplinaires ou pénales, la Division risque d'être submergée de plaintes pour des affaires mineures si elle ne privilégie pas les cas les plus graves pour parvenir à les traiter dans un délai raisonnable.

Malgré l'ampleur de son mandat concernant les problèmes de comportement sur lesquels elle peut enquêter, celui-ci n'habilite pas la Division à enquêter sur les affaires corruption ou de blanchiment d'argent et ne lui permet que de traiter des plaintes et non de prendre l'initiative d'ouvrir des enquêtes. De ce fait, le mécanisme est confiné à un contrôle a posteriori et ne peut donc pas rechercher et proposer d'améliorations des procédures de la police. Comme la Division des plaintes contre la police n'a ouvert que fin 2013, il est encore impossible de déterminer si elle est vraiment en mesure de fonctionner de manière efficace.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<http://nhrc.govmu.org/English/functions/Pages/default.aspx>

8.5 Nouvelle-Zélande : Autorité indépendante de contrôle de la conduite de la police (Autorité de contrôle)

1. Fondement légal

Loi de 1988 instaurant l'Autorité indépendante de contrôle de la conduite de la police (et sa modification de 2007).

La loi de 1989 relative aux crimes de torture et la loi de 2004 relative aux entités de la Couronne confèrent également à l'Autorité, entre autres organismes, certaines responsabilités à titre de mécanisme national de prévention.

2. Mandat

Recevoir des plaintes dénonçant des comportements répréhensibles de la police, des manquements à ses fonctions, et toute pratique de la police, toute politique ou procédure affectant le plaignant.

L'Autorité peut, de sa propre initiative, engager des enquêtes sur des faits au cours desquels un policier, dans l'exercice de ses fonctions, a causé ou semble avoir causé la mort ou des blessures physiques graves.

Elle observe les conditions de détention et le traitement réservé aux personnes en lieu de détention tenu par la police.

3. Pouvoirs

L'Autorité de contrôle est habilitée à citer des témoins à comparaître et à les interroger sous serment, de même qu'à exiger tout papier, document, enregistrement ou objet. La police a l'obligation de fournir toutes les informations et l'assistance dont l'Autorité a besoin pour exercer son mandat. S'abstenir de témoigner constitue une infraction.

L'Autorité de contrôle peut recommander une procédure disciplinaire ou des poursuites pénales. Elle ne peut ni porter des accusations ni prendre de mesures disciplinaires. Si l'Autorité n'est pas satisfaite de la réponse de la police à ses recommandations, elle en informe le procureur général et le ministre de la Police. Le procureur général informe ensuite le parlement (section 29).

L'autorité est habilitée à orienter ou superviser les enquêtes de la police. Ce travail consiste en un examen par les pairs, sous la supervision du responsable des enquêtes et du président de l'Autorité.

4. Structure

- a. Composition de l'organe : l'Autorité peut être formée d'un maximum de cinq membres, dont son président, qui doit être un juge en activité ou à la retraite.
- b. Nomination : les membres de l'Autorité sont nommés par le gouverneur général sur recommandation de la Chambre des représentants.
- c. Budget annuel : contrôlé par le Parlement.
- d. Moyens : l'autorité est assistée d'une petite équipe de direction, d'enquêteurs, du Groupe chargé de la gestion et de l'évaluation des plaintes, d'employés chargés de la communication et de personnel administratif.

5. Accès au mécanisme

- a. Qui peut déposer une plainte ? Toute personne.
- b. Quand peut-on le faire ? À tout moment.
- c. Où ? Comment ? Les plaintes peuvent être déposées par téléphone (numéro gratuit), par courrier postal,

en remplissant le formulaire en ligne ou en se rendant au bureau de l'Autorité à Wellington.

- d. Possibilité de faire appel ? En règle générale : non. L'Autorité ne peut réviser une affaire que si elle a été d'abord adressée par la police et que le plaignant n'est pas satisfait des conclusions de cette dernière.

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

L'Autorité rend des comptes au Parlement. Elle produit une déclaration d'intention annuelle, dans laquelle elle présente son budget et les critères permettant d'évaluer ses activités. Elle adresse également un rapport annuel au Parlement, dans lequel elle indique ce qu'elle a accompli au regard de son budget et des critères d'évaluation de ses activités. En outre, l'Autorité de contrôle adresse des rapports trimestriels au ministre de la Justice.

7. Brève analyse

En Nouvelle-Zélande, l'Autorité de contrôle jouit d'un mandat large. Il est possible de lui adresser des plaintes concernant non seulement des comportements répréhensibles de policiers ou des négligences dans l'exercice de leurs fonctions ayant eu lieu lors d'événements particuliers, mais également concernant les pratiques, les politiques et les procédures de la police. L'Autorité est habilitée à ouvrir des enquêtes de sa propre initiative sur des décès ou des blessures graves causés par la police.

Étant en outre spécialement habilitée à observer les lieux de détention, elle contribue à la prévention de la torture. L'Autorité a publié son troisième rapport annuel en 2011-2012 sur son observation des lieux de détention en Nouvelle-Zélande au regard du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et a présenté ce rapport au Parlement. Ce rapport a été publié en collaboration avec quatre organismes, notamment le Bureau du médiateur, la Commission des droits humains, le Bureau du commissariat aux enfants et l'Inspection des établissements pénitentiaires.

Compte tenu, d'une part, de l'étendue de son mandat, et d'autre part, de ses moyens limités pour traiter plus de 2 000 plaintes par an, l'Autorité a tendance à n'examiner que les cas les plus graves. C'est ainsi qu'elle semble parvenir à gérer sa charge de travail. Les cas moins graves peuvent être transmis à l'inspection de la police, mais les enquêtes sont supervisées ou évaluées par l'Autorité. Dans tous les cas, le plaignant est avisé de la décision de l'Autorité.

Le degré de transparence concernant les rapports sur les cas semble assez élevé. Outre ses rapports annuels, qui sont publiés, on trouve, sur le site Internet de l'Autorité, ses rapports sur des affaires particulières, accompagnés de ses décisions finales. Par ailleurs, les plaintes semblent généralement traitées dans un délai raisonnable : au 30 juin 2012, seules 22 plaintes avaient été déposées plus de 12 mois auparavant. Ces 22 plaintes étaient toutes tributaires de facteurs qui empêchaient l'enquête d'être conclue dans les 12 mois et que l'Autorité ne maîtrisait pas (par exemple, elle attendait des démarches judiciaires ou une action de la police).

Il est possible de déposer une plainte dans une autre langue, grâce à une ligne spéciale où le plaignant a accès à un interprète.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<http://www.ipca.govt.nz>

8.6 Pérou : Defensoría del Pueblo (Médiateur)

1. Fondement légal

Loi 26520/1995, loi 29882/2012 (dans la nouvelle structure).

2. Mandat

Vaste mandat en matière de violations des droits humains et, plus généralement, de services publics.

3. Pouvoirs

Pouvoir d'enquêter (fouilles et saisies) et pouvoir de proposer de nouvelles lois et de ratifier des traités internationaux relatifs aux droits humains.

Ses conclusions ne sont pas contraignantes. Le Médiateur envoie ses rapports et recommandations aux différentes autorités concernées. Ces autorités ont, quant à elles, l'obligation de coopérer à toutes les enquêtes et de répondre aux recommandations dans les 30 jours.

4. Structure

- a. Composition de l'organe : la structure se compose d'un siège à Lima et de 28 bureaux, auxquels s'ajoutent 10 sous-structures.
- b. Nomination : une commission nationale spéciale du Congrès est chargée de lancer les appels et de sélectionner d'un à cinq candidats. Le médiateur est élu pour cinq ans par le Congrès national à la majorité des deux tiers.
- c. Budget annuel : alloué par le Congrès national.
- d. Moyens : les adjuntos (adjoints au médiateur) sont sélectionnés pour un mandat de trois ans dans le cadre d'une procédure de sélection clairement établie par le règlement interne.

5. Accès au mécanisme

- a. Qui peut déposer une plainte ? Toute personne ou ONG. Le Congrès peut également émettre une demande spéciale d'enquête sur un événement particulier.
- b. Quand peut-on le faire ? À tout moment (aucun délai particulier n'est indiqué).
- c. Où ? Comment ? Dans les bureaux répartis dans l'ensemble du pays. On peut également déposer une plainte en appelant un numéro gratuit.
- d. Possibilité de faire appel ? Vague. La loi indique seulement qu'il est impossible de faire appel si la plainte est déclarée irrecevable (article 20 – recevabilité).

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

Un rapport annuel est adressé au Congrès national. Ce rapport est publié dans le journal officiel. Des statistiques sur le nombre de plaintes sont publiées, mais aucune ne l'est sur les conclusions et les recommandations.

7. Brève analyse

Comme la Defensoría del Pueblo a de nombreux bureaux, elle est présente dans l'ensemble du pays. Elle est bien connue de la population et semble avoir bonne réputation auprès d'elle.

Sa structure et son pouvoir d'enquêter sont établis par la loi, qui est également précise quant à la procédure de sélection du médiateur et de l'équipe dirigeante. La législation décrit bien le mandat et les responsabilités du mécanisme, de même que la procédure permettant de déposer une plainte.

Le mécanisme jouit d'un très vaste mandat, qui ne porte pas exclusivement sur les responsables de l'application des lois, mais englobe les violations susceptibles d'être commises par des fonctionnaires publics : concernant la police, le mandat est lié à des violations en matière de traitement des prisonniers, de victimes de la violence ou de prévention de la corruption. De ce fait, le mécanisme risque de ne pas considérer ces violations comme des priorités, et le traitement de ces questions dépend trop de la volonté politique. Selon le rapport annuel de 2013, seulement 3,9 % des plaintes visaient la Police nationale péruvienne. Cela pourrait signifier soit que les abus de la police ne font pas partie des principaux problèmes de la population péruvienne, soit que la population ignore le mandat ou ne considère pas la Defensoría comme une institution adéquate et efficace pour déposer des plaintes contre la police. Le mécanisme a un autre problème : son manque de transparence sur son travail, car son rapport annuel ne comporte aucune statistique sur ses enquêtes, ses conclusions et leur résultat ou impact.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<http://www.defensoria.gob.pe/index.php>

8.7 Afrique du Sud : Direction indépendante des enquêtes sur la police (Direction des enquêtes)

1. Fondement légal

Loi 1 de 2011 relative à la Direction indépendante des enquêtes sur la police.

2. Mandat

Le mandat de la Direction des enquêtes est circonscrit aux cas graves comme les décès au cours des opérations de police ou en détention de police, des tirs effectués par un policier, un viol, une agression ou des actes de torture commis par un policier. La Direction ne peut ouvrir des enquêtes de sa propre initiative que sur les affaires de corruption.

3. Pouvoirs

La Direction est habilitée à mener des enquêtes impartiales et indépendantes sur des infractions pénales précises, dénoncées comme le fait de la police sud-africaine ou des services de police municipale, ou à transmettre, si nécessaire, ces enquêtes aux cinq commissaires nationaux ou provinciaux concernés.

Elle adresse ses recommandations de mesures disciplinaires au commissaire national ou provincial, lequel doit engager une procédure disciplinaire dans les 30 jours.

4. Structure

- a. Composition de l'organe : le bureau national est constitué des services suivants : le directeur général, qui dirige le bureau ; l'Unité des services administratifs ; l'Unité de gestion des enquêtes et de l'information ; l'Unité des services juridiques ; toute autre unité créée, sous réserve de l'approbation du ministre et du Parlement.
- b. Nomination : le directeur général est nommé par le ministre de la Police pour un mandat de cinq ans (renouvelable une fois) ; le Comité parlementaire doit confirmer ou rejeter cette nomination ; le directeur général nomme les membres du bureau national et les directeurs des bureaux provinciaux ; le directeur d'un bureau provincial est nommé à l'échelon de directeur en chef pour une durée indéterminée ; il nomme les employés des bureaux provinciaux.
- c. Budget annuel : alloué par le Parlement.
- d. Moyens : 304 employés en moyenne en 2012-2013.

5. Accès au mécanisme

- a. Qui peut déposer une plainte ? Toute personne, en qualité de victime, de témoin ou de représentant ; toute ONG ou organisation communautaire.
- b. Quand peut-on le faire ? Dans un délai d'un an suivant les faits, sauf circonstances exceptionnelles – aucun fait survenu avant sa création en 1997.
- c. Où ? Comment ? Les plaintes peuvent être déposées en se rendant sur place, au bureau national ou dans l'un des neuf bureaux provinciaux (il y en a un par province), par téléphone ou encore en adressant une lettre ou un courriel à l'un des bureaux de la Direction des enquêtes.
- d. Possibilité de faire appel ? Non prévu.

6. À qui des comptes sont-ils rendus ?

Un rapport annuel est adressé au ministre de la Police, qui doit en communiquer copie au Parlement. Le directeur général doit publier le rapport annuel, les états financiers et le rapport du commissaire aux comptes sur ces états financiers.

7. Brève analyse

La Direction indépendante des enquêtes sur la police a commencé à fonctionner en 2012 et a pris le relais de l'ancienne Direction indépendante des plaintes qui existait depuis 1997, afin de renforcer l'autorité du mécanisme. La police a désormais l'obligation d'adresser à la Direction dans les 24 heures les cas relevant du mandat de cette dernière. Tout policier qui enfreint cette obligation commet une infraction et est passible, s'il est reconnu coupable, d'une amende ou d'un maximum de deux ans d'emprisonnement (article 33-3 de la loi relative à la Direction des enquêtes). En 2012-2013, la charge de travail de la Direction des enquêtes a augmenté de 37 % par rapport à l'année précédente en raison de l'application de cette nouvelle obligation. Autre point positif important : la police a l'obligation de coopérer pleinement avec la Direction, et les enquêteurs de la Direction ont les mêmes pouvoirs que les policiers et les agents de la paix. Enfin, la police a l'obligation d'appliquer les recommandations émises par le mécanisme ou, tout au moins, d'y réagir.

La nouvelle loi a restreint le mandat de la Direction pour l'axer sur les cas les plus graves, comme les décès causés par la police, et les infractions pénales, comme les viols ou la torture. Par exemple, les plaintes dénonçant un refus d'enquêter ou d'apporter une assistance, ou encore un comportement général de la police, ne relèvent plus du mandat de la Direction : ils sont adressés à la police. En outre, il semblerait que la Direction ne peut engager des enquêtes de sa propre initiative que sur les affaires de corruption. Son mandat semble la limiter à n'exercer qu'un contrôle sur des événements particuliers, a posteriori, et ne prévoit pas de contrôle des politiques et procédures de la police.

Le mécanisme a l'air facilement accessible aux citoyens et, comme il a un bureau dans chaque province, il est géographiquement représentatif. La Direction applique ses procédures et effectue son travail dans la transparence, et son rapport annuel, qui doit être publié, comporte de nombreux détails, notamment sur la charge de travail et les finances de la Direction. De plus, en vertu de la loi de 2000 relative à la promotion de l'accès à l'information, toute personne souhaitant avoir accès aux informations que détient la Direction des enquêtes à son sujet peut en faire la demande, et gratuitement si elle concerne le demandeur même ; le responsable des informations doit, dans les 30 jours, communiquer à l'intéressé sa décision, qu'il accède ou non à sa demande.

8. Site Internet (consulté le 19 janvier 2015) :

<http://www.ipid.gov.za>

Le programme Police et droits humains de la section néerlandaise d'Amnesty International

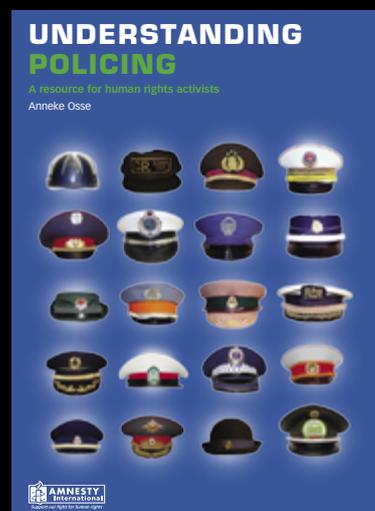
Les rapports entre l'application des lois et les droits humains constituent un domaine d'études dynamique en constante évolution. Ces dernières années, le discours sur les droits humains s'est élargi pour porter non seulement sur les actions négatives de l'État et de ses agents lorsqu'ils violent les droits, mais également sur les obligations positives de l'État. Cette tendance représente une chance exceptionnelle pour la police, qui pourrait désormais apparaître comme une force de protection des droits humains. Parallèlement, une autre notion a fait son chemin : celle affirmant que les droits humains ne sont pas uniquement bafoués par les représentants de l'État, notamment la police, mais qu'ils le sont aussi par des acteurs non-étatiques. La police et les défenseurs des droits humains luttent (ou devraient lutter) pour des sociétés caractérisées par la sécurité et la sûreté. Ce nouveau regard a donné à la police et aux ONG la possibilité de collaborer au lieu de s'opposer.

Toutefois, l'idée d'une collaboration entre la police et les ONG est semée d'embûches. Les policiers ont tendance à avoir un point de vue différent de celui des défenseurs des droits humains. Parfois, ils emploient un langage différent lorsqu'ils parlent du même problème et tirent des conclusions divergentes sur les causes et les effets. Parfois, cette situation est due aux différences entre les rôles qu'ils jouent dans la société ; parfois, elle est due à leurs suppositions stéréotypées respectives.

Le Programme Police et droits humains a pour objectif d'améliorer, au sein d'Amnesty International et de la communauté plus large des défenseurs des droits fondamentaux, la compréhension du fonctionnement de la police et de son travail, afin d'accroître l'efficacité des approches touchant à ces thématiques.

Nous proposons également aux défenseurs des droits humains une formation sur la police et les droits humains et animons des ateliers sur les stratégies.

Pour de plus amples informations veuillez consulter le site Internet du programme Police et droits humain : www.amnesty.nl/policeandhumanrights.



Amnesty International est un mouvement mondial regroupant plus de sept millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

