



Principes directeurs

Renforcement et développement des capacités de la police

Approuvé par: SGA DOMP, SGA DAM
Date d'entrée en vigueur: 1^{er} avril 2015
Contact: DOMP/OROLSI/Division de la police
Date de réexamen: 31 mars 2017

PRINCIPES DIRECTEURS DU DOMP/DAM
En matière de renforcement et de développement des capacités
de la police

Sommaire:

- A. But**
- B. Portée**
- C. Raison d'être**
- D. Principes directeurs**
- E. Terminologie et définitions**
- F. Références**
- G. Suivi et respect des obligations**
- H. Contacts**
- I. Historique**

ANNEXES

- 1. Capacités de la police**
 - 2. Cadre de mesure des résultats de la police**
 - 3. Mise en place d'un service de police financièrement viable et durable**
 - 4. Bonnes pratiques pour la mise en place d'un organe de contrôle interne**
-

A. BUT

- 1. Les Principes directeurs du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département de l'appui aux missions (DAM) en matière de renforcement et de développement des capacités de la police (que nous désignerons en abrégé par l'expression « Principes directeurs ») sont les approches et principes fondamentaux de la question du renforcement et du développement des capacités de la police dans les pays qui sortent d'un conflit et d'autres situations de crise.
 - 2. Ces « Principes directeurs » visent à aider les composantes police à renforcer l'état de droit et la sécurité publique en leur permettant de mieux comprendre les enjeux dans ce domaine – ce qui doit permettre à la Police des Nations Unies (l'UNPOL) d'être plus professionnelle en matière de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des projets de renforcement et de développement des capacités de la police, et de mieux remplir les mandats de maintien de la paix et des missions politiques spéciales. Ces principes directeurs peuvent être également utiles à d'autres entités des Nations Unies et à des instances régionales pour apporter une assistance technique dans le domaine des opérations policières postconflituelles et dans les situations de crise.
-

B. PORTÉE

- 3. Ces « Principes directeurs » vont constituer les premiers éléments d'orientation subsidiaire après la Politique des DOMP/DAM en matière d'activités de police dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales; les

Principes directeurs fourniront également le cadre des orientations à venir en matière de conception de Manuels, de Procédures opérationnelles permanentes (SOPs) et de Matériels de formation relatifs au renforcement et au développement des capacités de la police.

4. Ces Principes directeurs seront valables pour l'ensemble du personnel des « Composantes Police » des Nations Unies en ce qui concerne les missions du DOMP et les missions politiques spéciales menées par le Département des affaires politiques (DAP). Ces principes directeurs s'appliqueront également au fur et à mesure de l'évolution des rôles et des besoins des missions – notamment les déploiements prévus dans le contexte de la « Cellule mondiale de coordination des activités policières, judiciaires et pénitentiaires de promotion de l'état de droit au lendemain de conflits et d'autres crises »

C. RAISON D'ÊTRE

5. Depuis 2003, la quasi-totalité des nouvelles missions de maintien de la paix ont intégré la dimension de renforcement et de développement des capacités (souvent intitulée « Réforme, restructuration et reconstruction »). La Division de la police a élaboré un ensemble de politiques et de principes directeurs définissant, à l'intention des « composantes police » des Nations Unies, des orientations en la matière. Toutefois, cet ensemble d'éléments n'avait pas de caractère systématique, si bien que la Division de la police a pu identifier un certain nombre de lacunes dans ce cadre politique général. Étant donné l'importance des questions de renforcement et de développement des capacités de la police pour atteindre les objectifs des mandats y afférents, et l'ensemble de compétences exceptionnelles requis dans ce domaine, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à la police de l'ONU de concevoir un ensemble d'orientations politiques et techniques afin d'assurer de bonnes pratiques et une certaine cohérence de l'approche de toutes les missions dans ce domaine¹.
6. En définissant les principes et éléments fondamentaux de la question du renforcement et du développement des capacités de la police, les présents « Principes directeurs » visent à guider les processus de planification et d'évaluation et à informer les autres composantes des missions de la manière dont la Police des Nations Unies doit aborder la mise en œuvre des activités prévues par les différents mandats, dans ce domaine. De même, ces Principes directeurs sont destinés à informer les États membres de la manière dont la Police des Nations Unies conçoit cette dimension de renforcement et développement des capacités, afin de permettre aux États membres de fournir, comme il se doit, un certain nombre d'agents compétents pour les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales des Nations Unies, conformément à la résolution 2185 (2014) du Conseil de sécurité sur le rôle de la police en matière de maintien de la paix.
7. Les présents « Principes directeurs » sont fondés sur l'idée selon laquelle le gouvernement du pays hôte s'engage à une gouvernance saine et démocratique – y compris la mise en place d'un service de police réactif, représentatif et responsable –, et selon laquelle, également, la société civile est ouverte et prête à contribuer au processus de réforme, et, enfin, l'idée selon laquelle la « composante police » des missions des Nations Unies a les compétences et les capacités pour aider le pays hôte à atteindre ses objectifs.

¹ Voir le Rapport du Secrétaire général intitulé « Police des Nations Unies » (A/66/615, 15 décembre 2011).

D. PRINCIPES DIRECTEURS

D6.1 PRINCIPES FONDAMENTAUX

8. **Atteindre un consensus multipartite et transsociétal au sujet de la réforme de la police.** La réforme de la police est un sujet tout autant politique que technique. Dans une société typiquement post-confliktuelle, cette question a des dimensions à la fois sociales, politiques et partisans – telles que, en l’occurrence, les divisions et rivalités « tribales ». Une réforme policière réussie est une condition préalable importante à la réconciliation effective après le conflit en question. Par conséquent, pour contribuer à la conception du processus de réforme mené par les Missions des Nations Unies, il est impératif que l’ONU aille au-delà de la participation de policiers et autres acteurs responsables de l’application des lois pour impliquer également un ensemble d’acteurs politiques, religieux, ethniques, masculins et féminins et autres représentants d’associations, des parlements, de la justice pénale, de la justice traditionnelle, des garants de la sécurité, des institutions nationales de protection des droits de l’homme, des organisations de la société civile, des médias et autres groupes pertinents. Le fait d’engager le pays hôte dans son ensemble dans la réforme de la police et, d’une manière plus générale, d’éduquer l’opinion publique dans ce domaine donnera une dimension nationale au projet de réforme.
9. **Accorder la première place au gouvernement et à la police du pays hôte.** Les Missions et en particulier les Représentants/Envoyés spéciaux doivent fortement encourager le pays hôte à formuler sa vision de la police dans le cadre d’un Plan national de développement de la Police, et à signer un accord contraignant avec les Nations Unies, afin d’engager le pays dans la direction des objectifs du Plan. Pour réussir la mise en œuvre d’un tel plan et aboutir à des changements structurels importants, le gouvernement du pays hôte – et notamment ses cadres au plus haut niveau - doit s’engager durablement et très fermement. La réforme en question doit être très largement acceptée et engager tous les acteurs, à tous les niveaux, et quelles que soient leurs fonctions. Cela dit, les « réformateurs » - à la fois à l’intérieur et à l’extérieur des organisations de police – doivent très scrupuleusement veiller à ne pas dénigrer la motivation, les connaissances et les compétences de ceux visés par la réforme (dans le sens d’un changement de leurs comportements).
10. **Viser les comportements et instaurer une culture de la responsabilité.** La culture et les comportements de la police ne peuvent être modifiés par la seule réorganisation structurelle. Les responsables de la police sont d’autant plus susceptibles de modifier leur comportement professionnel s’ils notent une amélioration en termes d’efficacité et un soutien réel de mécanismes garantissant la responsabilité. Le fait de définir très clairement la politique organisationnelle de la police, ainsi que la manière de récompenser et de sanctionner correctement les comportements, ou encore la mise en œuvre cohérente de systèmes disciplinaires et l’intégration systématique des valeurs des Nations Unies à la formation de la police, tout cela constitue un moyen puissant pour modifier la culture policière et le comportement personnel des policiers – y compris dans les situations d’urgence et de tension extrême. Des mécanismes de responsabilité concrets et transparents, aux niveaux interne et externe, doivent permettre la réalisation d’un tel programme. Et cela doit s’accompagner d’un sens des valeurs à transmettre aux représentants de la police – notamment par l’octroi d’avantages matériels et sociaux, en fonction des ressources du pays concerné.
11. **Élargir la réforme à d’autres domaines que la police: la justice et le système pénitentiaire.** L’action réformatrice de la police doit s’accompagner de l’amélioration d’un domaine plus large, qui est celui de la justice pénale, afin de conférer un caractère

durable à la règle internationale du soutien de la loi à ces systèmes. La contribution d'une police réactive, représentative et responsable ne pourra être que faible s'il y a un dysfonctionnement de la justice et du système pénitentiaire. La confiance accordée à l'état de droit se dissipera très rapidement si les criminels sont remis en liberté et si la détention des suspects est excessivement longue avant l'ouverture d'un procès et le respect effectif des procédures. Une interaction régulière avec la justice pénale du pays hôte permettra à la police des Nations Unies d'opérer en coordination et en partenariat afin d'attirer l'attention de la Direction de la Mission et de souligner les insuffisances des systèmes judiciaire et pénitentiaire du pays concerné. D'une manière générale, il faudra, en aval, augmenter les ressources allouées aux activités judiciaires du pays pour que la police soit beaucoup plus efficace.

12. **Insister sur les normes et les points de référence.** La police des Nations Unies ne fait aucune concession en ce qui concerne le respect des droits de l'homme à l'échelle internationale et les normes de la justice pénale. Le respect de ces normes est tout à la fois la base, l'objectif stratégique et le point de référence pour la réussite de toutes les actions conjointes avec les forces de l'ordre du pays hôte. La police des Nations Unies (l'UNPOL) doit notifier ses homologues locaux de son principe numéro un, à savoir la promotion des droits de l'homme et des normes de la justice pénale quel que soit le contexte politique et culturel local. Dans son soutien au processus de renforcement et de développement des capacités de la police locale, l'UNPOL doit être guidée en permanence par le respect des normes et des politiques relatives aux droits de l'homme – notamment les principes inscrits dans la « Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes ». Toute aide fournie aux pays hôtes doit être conforme à la Charte des Nations Unies, au droit international relatif aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Et, dans ce domaine, l'élément suivant n'est pas des moindres: une réforme durable ne sera possible que si elle s'accompagne d'une politique globale de lutte contre la corruption dans tous les secteurs de gouvernance du pays, ainsi que d'une stratégie nationale ventilée par secteur et de la mise en place d'organismes luttant contre la corruption de manière indépendante.
13. **Intégration globale des droits des femmes et engagements en matière d'égalité des sexes.** Le soutien de la police des Nations Unies doit viser: a) à faciliter la participation des femmes et des jeunes filles aux décisions liées à la réforme de la police, ainsi qu'à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle de la réforme; b) à faire en sorte que la police et les politiques qu'elle mène répondent aux droits, aux perspectives et aux besoins des femmes, des hommes et des jeunes gens des deux sexes – et veiller notamment à une protection effective des droits de l'homme, en particulier la protection contre les violences sexuelles et sexistes, et les mesures susceptibles de répondre à ce type de violence; c) au respect des normes inscrites dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (la CEDAW) et autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme, dans le cadre des mandats définis dans les résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) du Conseil de sécurité des Nations Unies (entre autres résolutions), et au respect, également, des principes fondamentaux de la réforme du secteur de la sécurité (SSR) par les Nations Unies, tels qu'ils sont définis dans le rapport de janvier 2008 du Secrétaire général sur le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité (SSR) (S/2008/39).
14. **Louer et encourager, mais ne jamais fuir les positionnements critiques.** La police des Nations Unies doit souvent développer les rapports de confiance et de proximité avec la police du pays hôte si elle veut instaurer le climat nécessaire à une bonne orientation et des conseils efficaces en direction de la police locale; mais l'UNPOL doit également noter l'inefficacité et les dysfonctionnements éventuels de cette police locale

– en particulier les violations des droits de l’homme –, soit qu’elle les ait directement constatés, soit que ces points faibles lui aient été signalés par d’autres. Le Chef de la « composante police » des Nations Unies et tous les responsables de l’appui opérationnel et du renforcement des capacités doivent, dès le début de leur relation avec la police du pays hôte, conseiller cette dernière et communiquer avec elle de manière polie et respectueuse; l’UNPOL doit notamment informer ses homologues locaux de son devoir d’être à la fois positive et critique: elle doit proposer en toute sérénité des solutions aux problèmes identifiés dans le cadre de ce partenariat.

D6.2 FIXER LE CADRE DU PROCESSUS DE RENFORCEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES DE LA POLICE

15. **Assurer l’appui à la réforme de la police dans le cadre des négociations et des accords de paix.** La réforme de la police implique un déplacement des centres de pouvoir et d’accès au sein des institutions majeures de l’État hôte. Le contrôle de la police touche au pouvoir et à l’influence, aussi bien à l’intérieur qu’à l’extérieur des structures policières. En termes simples, aucune assistance policière ne peut être efficace sans un accord de l’ensemble des acteurs locaux sur les objectifs visés – sur la base d’un plan de réforme défini dans le cadre de l’appropriation nationale du projet. C’est la raison pour laquelle la réforme de la police doit en principe s’inscrire dans le programme des négociations de paix. Les éléments les plus sensibles de la réforme de la police (accès aux dossiers concernant les résultats du personnel policier, recensement et identification, sélection, mise en place d’organes de contrôle, développement de la représentation des femmes et des minorités, engagement à une réforme globale de la justice pénale) doivent s’inscrire dans un accord pour de plus grandes chances de réussite.
16. **Conception d’un programme d’appui fondamental en matière d’évaluation et de consultations.** Toute action de renforcement et de développement, par la police des Nations Unies, des capacités de la police doit être fondée sur une évaluation globale des capacités et des ressources concrètes du pays hôte et de leur pouvoir d’absorption; une évaluation des tendances en matière de sécurité, présentes et à venir; des besoins en termes d’élaboration de politiques et de protection; des acteurs pertinents (y compris non étatiques); des résultats de la police locale en matière de respect des droits de l’homme; du contexte politique; et du niveau de confiance accordé par la population à la police locale en tant qu’entité légitime de l’État. La capacité de la police des Nations Unies à opérer avec efficacité dans des situations aussi délicates dépend de sa compréhension des contextes culturel, social et politique dans lesquels évolue la mission de l’ONU. La conception du programme en question doit viser à rétablir la confiance et à traiter les faiblesses et les inégalités qui existaient déjà avant le conflit, pour veiller à ce que les Nations Unies n’aident pas un pays où l’autorité de l’État reste inchangée et impopulaire auprès de la population.
17. **Comment évaluer et que faut-il évaluer?** Les premières évaluations doivent se faire en collaboration avec les partenaires compétents de la « Cellule mondiale de coordination » (PNUD, HCDH, ONUDC, ONU-Femmes, UNICEF), ainsi qu’avec la Banque mondiale et d’autres partenaires bilatéraux et régionaux, afin de parvenir à une compréhension commune des besoins en matière de réforme, d’éviter, de la part des homologues nationaux, les doubles emplois et la recherche du partenaire le plus favorable, et d’ouvrir la voie à une véritable aide commune. Dans ce contexte, le point de départ de toute évaluation est de faire l’historique du comportement de la police locale et de déterminer le rôle qu’elle a joué dans le conflit. Pour effectuer ces évaluations et ce travail de suivi, la police des Nations Unies doit se concentrer sur les cinq grands domaines suivants:

- a) Le professionnalisme et l'intégrité de la police: connaissances et compétences pour mener à bien les tâches policières – notamment en termes de commandement et de maîtrise de la situation – et utiliser les ressources publiques avec le maximum d'efficacité possible;
- b) Les systèmes administratifs (ressources humaines, logistique, budgets, etc.) permettant de soutenir les prestations policières;
- c) Le cadre juridique et politique proposé à la police du pays hôte;
- d) Les dispositifs de responsabilité visant à éviter une mauvaise utilisation des ressources publiques, à garantir l'intégrité, les bons résultats et à traiter les mauvais comportements;
- e) L'engagement des acteurs visant à assurer la fourniture des services policiers.

On trouvera à l'Annexe I une liste plus détaillée des capacités de la police du pays hôte.

Inventaire préliminaire du personnel: Recensement et Identification du personnel policier

18. Dimension critique de la planification et de la prévention des abus. Comme il est reconnu dans le cadre des politiques du DOMP/DAM, les structures de la police et d'autres entités de maintien de l'ordre sont souvent désorganisées dans les situations conflictuelles et postconflictuelles – par exemple, les dossiers concernant le personnel sont soit incomplets soit saccagés, le nombre d'employés et leurs fonctions ne sont pas connus et ce personnel entre au service des organismes en question ou les quitte sans qu'il en reste une trace officielle, ce qui peut favoriser un pouvoir arbitraire échappant au contrôle de l'État. Les processus de recensement et d'identification ont deux buts principaux:

- a) ils permettent au public d'identifier les autorités habilitées à exercer des pouvoirs de police – tels que les recherches et les fouilles, les arrestations et les placements en détention – et les personnes qui exercent ces pouvoirs de manière illégale et qui, par conséquent, doivent être sanctionnées; l'ensemble de ce processus permet de rétablir la confiance de la population dans la police du pays;
- b) ils fournissent des indicateurs fiables au sujet du personnel policier – ce qui permet aux décideurs nationaux et internationaux d'identifier les besoins et d'élaborer des programmes « sur mesure » et efficaces;
- c) Sur un plan opérationnel, ces processus de recensement et d'identification facilitent la planification des ressources, leur budgétisation et leur déploiement.

19. Le rôle de l'UNPOL dans les processus de recensement et d'identification.

L'engagement de la police des Nations Unies dans ce processus est défini dans le cadre du mandat de la mission. S'il s'agit d'un mandat exécutif, l'UNPOL est directement responsable des opérations, alors que, dans d'autres cas, elle apporte seulement un appui aux autorités de l'État hôte. Les programmes de recensement et d'identification sont très sensibles, dans la mesure où ils concernent l'accès au pouvoir sécuritaire de l'État et aux ressources du pays, ainsi que la répartition de ce pouvoir et de ces ressources; dès lors, les personnes qui, du fait de la mise en œuvre de tels programmes, risquent de perdre leur influence et leurs revenus, sont susceptibles d'y opposer une certaine résistance. De plus, ces programmes de recensement et d'identification sont complexes d'un point de vue opérationnel, et leur mise en œuvre exige beaucoup de temps et de moyens. Par conséquent, leur efficacité dépend largement de la volonté politique et de ressources adéquates. Les Représentants spéciaux/Envoyés spéciaux du Secrétaire général doivent donc privilégier ces programmes dans le cadre de leur engagement politique. Le gouvernement du pays

hôte et la Mission de l'ONU doivent signer ensemble un instrument juridique définissant les critères, l'organisation, le calendrier, le plan et le processus de financement de l'opération de recensement et d'identification, ainsi que des opérations de sélection et de certification qui s'ensuivent. Il est également recommandable de chiffrer le processus – à savoir, notamment, de déterminer le nombre de personnes et d'heures nécessaires, afin de garantir une opération disposant de moyens suffisants ou, en tout cas, réalisable dans la limite des enveloppes de ressources définies.

20. **Les programmes de recensement et d'identification doivent se dérouler rapidement.** Un programme de recensement et d'identification a un objectif fondamental: fixer les limites en termes de personnel policier ou de personnel de tout autre organisme garantissant le respect de la loi et de l'ordre. Même si ce processus implique la collecte de données sur les individus, son but essentiel est d'évaluer la composition globale des organes engagés – et non pas les individus en eux-mêmes; et ce, sur la base de normes objectives et facilement vérifiables concernant la composition qui doit être celle de la police ou de tout autre organisme garantissant le respect de la loi – c'est-à-dire une composition définie et agréée par avance. Le programme de recensement et d'identification doit être réalisé rapidement et aussi ouvert que possible, afin de réduire les risques de contestation et de rationaliser au maximum le processus; le programme doit reposer sur un large consensus politique et une sélection globale et ouverte en termes de personnel (choix qui doit être déterminé et approuvé par les autorités nationales compétentes et autres partenaires apportant leur appui). Au terme du programme de recensement et d'identification, les membres confirmés de l'organisme garantissant le respect de la loi et de l'ordre doivent être dotés d'une carte d'identité provisoire.
21. **Comment structurer le processus?** Les informations pertinentes à réunir pour le programme de recensement et d'identification sont notamment des données de référence au niveau individuel (telles que l'identité, l'aptitude physique, l'éducation, la compétence, l'expérience professionnelle et les postes déjà occupés) comme au niveau institutionnel (effectif total, composition en termes de sexe et d'ethnie, organigramme et répartition géographique). Pour élaborer un programme de recensement et d'identification, la police des Nations Unies doit s'inspirer de la « DPKO/DFS Policy on Census and Identification of Law Enforcement Officials » (les « Directives sur le recensement et l'identification des fonctionnaires de la police ») (décembre 2006).

Évaluation des capacités et de l'intégrité: la sélection

22. **La sélection, condition préalable au retour de la confiance et à la prévention de tout nouvel abus.** Les processus de sélection visent à écarter du service public qu'est la police les personnes n'ayant ni les capacités ni l'intégrité pour rétablir la confiance de la population et (re-)légitimer les institutions publiques. La sélection est également un élément majeur pour prévenir les abus. Ce processus de sélection est toujours conditionné par le contexte spécifique, et peut concerner:
- a) les cadres supérieurs;
 - b) les unités ou les individus ayant un passé établi en matière de violations des droits de l'homme;
 - c) les unités ou les individus particulièrement sujets à la corruption – notamment les responsables des achats et des marchés publics, des enquêtes sur la criminalité organisée, le trafic de drogue, la corruption, etc.;
 - d) l'ensemble des membres des services de police/et autres organes responsables de l'application des lois;
 - e) les nouvelles recrues;
 - f) les candidats à l'entrée dans les services de police ou le personnel civil de la police.

Le champ exact du processus de sélection dépend des ressources et du temps disponibles, ainsi que de l'accord du pays hôte et des discussions avec la composante droits de l'homme de la Mission. Ce type d'évaluation doit être permanent, tout au long de la carrière d'un fonctionnaire – et non pas limité à une vérification lors du recrutement. Comme dans le cas du recensement, il est recommandable de chiffrer également le processus de sélection.

23. **Prévoir un fondement juridique solide à la fois pour la sélection et pour l'engagement de l'UNPOL.** L'exclusion du personnel de la police ou l'interdiction d'en faire partie devraient être fondées sur des critères de sélection, tels qu'ils sont définis dans les lois en vigueur. Les critères d'exclusion devraient être en principe le fait d'avoir un casier judiciaire, ou encore des allégations crédibles de violation des droits de l'homme, un passé disciplinaire pour fautes graves (notamment des violences sexistes et sexuelles), ou pour corruption et comportement contraire à l'éthique. Pour la réussite de l'action de l'UNPOL, l'ensemble des critères de sélection doit être clairement inscrit dans un accord et/ou un mandat international fixant le cadre de la politique de sélection. Un tel accord ou mandat doit en principe comporter les trois éléments suivants:
- a) les objectifs du programme de sélection;
 - b) les normes liées aux critères de sélection et l'exposé détaillé de ces derniers, ainsi que l'organisation générale de la gestion de ces critères (y compris un descriptif des divers organes concernés, leur mandat, leur composition, le processus de désignation de leurs membres, etc.);
 - c) un calendrier global et un plan de financement.
24. **Évaluer les personnes, éviter les sanctions collectives, prévoir des solutions.** Les processus de sélection devraient être fondés sur une évaluation des capacités et comportements de chacun – notamment au sein d'une unité administrative. Les « épurations » et autres limogeages massifs uniquement fondés sur l'appartenance à un groupe ou un parti sont généralement trop larges et excessifs et peuvent exclure, dans le lot, des fonctionnaires intègres n'ayant aucune responsabilité dans les fautes ou abus commis par le passé. Il convient également de respecter les règles de procédure en vigueur – notamment le droit d'accès au dossier, le droit de contester les allégations dont on fait l'objet ou les informations diffusées à votre sujet, la possibilité de fournir des informations complémentaires, le droit à une audience et celui de faire appel d'une condamnation auprès d'un tribunal ou de tout autre organe indépendant.
25. **Intégrer les résultats de la sélection aux réformes à venir.** Le processus de sélection doit donner des résultats durables. Cette durabilité est possible si l'on intègre les résultats de la sélection à de plus vastes réformes en matière de personnel – notamment l'instauration d'un choix des candidats au mérite, ainsi que des dispositifs disciplinaires internes et de responsabilité externe qui soient efficaces. La Politique du DOMP/DAM sur le soutien au processus de sélection des policiers et autres personnels des services de détection et de répression (2008.3) et le document du HCDH (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) intitulé « La sélection: cadre opérationnel » (dans la Série concernant les instruments d'instauration de l'état de droit dans les États en situation de post-conflit, 2006) fournissent des conseils, de manière globale, sur la conception et la mise en œuvre du processus de sélection.
26. **Concevoir et mettre en œuvre la sélection avec le personnel de la Mission chargé des droits de l'homme.** La police des Nations Unies (UNPOL) devrait en principe collaborer avec la « composante droits de l'homme » de la Mission pour diriger ou appuyer les processus de sélection au niveau du pays concerné. C'est là une obligation inscrite dans le mandat de la Mission, conformément aux termes de la Politique des DOMP/DAM/DAP/HCDH concernant les droits de l'homme dans les opérations de paix et les missions politiques des Nations Unies (2011.20). Le personnel de la

« composante droits de l'homme » de la Mission a généralement un accès privilégié aux ONG opérant dans le domaine des droits de l'homme, aux défenseurs de ces droits, aux victimes et à leurs familles; ce personnel peut fournir des informations et des conseils précieux sur le dossier de chacun. Le processus de sélection des membres des forces armées et des forces de sécurité doit tenir compte des informations concernant des violations des droits de l'homme déjà commises par tel ou tel individu – notamment les viols et autres formes de violence sexuelle –, conformément à la résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité.

Autres documents à consulter:

- DPKO/DFS Policy on Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (2014.01) (Politique du DOMP/DAM relative à la police dans les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales);
- DPKO Policy on Census and Identification of Law Enforcement Officials (2006.12) (Politique du DOMP pour le recensement et l'identification des fonctionnaires de police);
- DPKO Policy on Support for Vetting of Police and other Law Enforcement Personnel (2008.3) (Politique du DOMP pour l'appui à la sélection du personnel de police et autres personnels de détection et de répression);
- Criminal Justice Assessment Toolkit (UNODC, 2006) (Outils d'évaluation de la Justice pénale) (ONUDC, 2006);
- Vetting: an operational framework. Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States Series (OHCHR, 2006) (La sélection: cadre opérationnel. Série concernant les instruments d'instauration de l'état de droit dans les États en situation de post-conflit) (HCDH, 2006);
- Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (OECD, 2007) (Manuel de réforme des systèmes de sécurité: Appui aux secteurs de la sécurité et de la justice) (OCDE, 2007);
- Toolkit on Police Integrity (DCAF, 2012) (Boîte à outils pour l'intégrité de la police) (DCAF – Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève), 2012;
- Policy Briefing Paper on Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies (UNIFEM and UNDP 2007) (Document d'information de la Police sur une réforme de la police sensible aux questions de parité dans les sociétés postconflituelles) (UNIFEM et PNUD, 2007);
- Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice (UN Women, 2011) (Émancipation des femmes dans le monde: recherche de la justice) (ONU-Femmes, 2011).

D6.3 ÉLÉMENT FONDAMENTAL I: AIDE À LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE DE LA POLICE

27. **Agir rapidement et intégrer de nouvelles règles et réglementations aux formations de base, spécialisée et en cours d'emploi.** En matière de réforme de la police, on a souvent tendance à différer le travail de révision des lois et des politiques. Cela est souvent considéré comme un processus secondaire, qui doit faire suite à la mise en place des infrastructures et à l'achèvement de la formation fondamentale de la police. Les Missions des Nations Unies et la direction de l'UNPOL doivent éviter ce type d'approche et aider à la formulation des politiques du pays hôte dès le début de leur déploiement. En mettant en place une base législative et normative solide pour l'action de la police locale, on pose des fondations réglementaires également solides pour l'ensemble de la formation policière – cette base étant celle de la protection des droits de l'homme à l'échelle internationale et consistant aussi dans des normes en matière de justice pénale, et cela constituant un « plus », dès le départ, en termes de responsabilité. Le Chef de la composante police de la Mission doit déployer tous les efforts possibles pour tirer parti de ce moment « privilégié » où l'engagement vis-à-vis du processus de réforme est à son maximum. Pour prendre un exemple, les politiques de sensibilisation aux questions d'égalité hommes/femmes et leur intégration à l'ensemble des politiques devraient démarrer immédiatement, afin de nourrir la culture réformatrice et de défendre une politique normative forte et cohérente. En l'absence de règles et de réglementations, il est impossible d'instaurer une responsabilité de l'organisation policière ou de chaque fonctionnaire en ce qui concerne leur conduite et leurs résultats.
28. **Signature d'un instrument juridiquement contraignant entre les Nations Unies et le pays hôte.** En développant les dispositions d'un éventuel plan de paix ou règlement

politique, la police des Nations Unies doit encourager le pays hôte à formuler officiellement, et au plus haut niveau du gouvernement, son appui à la réforme de la police – en approuvant un Plan national de développement de la Police et en finançant le processus de réforme. Ce Plan, doté d’enveloppes de ressources adéquates et inscrit dans un Mémoire d’accord entre les Nations Unies et le gouvernement du pays hôte, doit fixer des échéances pour l’achèvement de diverses actions, l’obtention des résultats prévus et l’établissement d’indicateurs de résultats; il s’agit également de définir clairement les responsabilités et rôles respectifs du pays hôte et de la Mission dans les domaines suivants – en ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme, avec un accent particulier sur les questions de parité hommes/femmes dans tous les secteurs:

- a) L’examen, et, le cas échéant, la réforme du cadre juridique et politique de la police du pays hôte;
 - b) L’appui aux services de soutien (services administratifs, relatifs aux achats et aux marchés publics, budgétaires, de ressources humaines et liés au financement des politiques concernées);
 - c) L’appui aux services policiers (formation de base, formation des formateurs, formation spécialisée et à la direction, développement des infrastructures de formation, certification);
 - d) La responsabilité (élaboration d’indicateurs de résultats de la police et objectifs de développement, création de mécanismes de contrôle interne et mise en place de structures de responsabilité externes);
 - e) L’engagement auprès des différents acteurs (rôle, droits et devoirs des acteurs pertinents).
29. **Mise en place d’un Comité directeur de la réforme.** La police des Nations Unies et ses homologues du pays hôte ont besoin d’un dispositif a) de suivi, d’évaluation et, le cas échéant, d’ajustement des plans de réforme; b) de coordination de l’appui des donateurs à la police du pays hôte, afin d’éviter les doubles emplois et de garantir l’attribution des ressources aux objectifs prioritaires définis dans le Plan national de développement de la Police. Le Comité directeur devra se réunir aussi souvent que nécessaire (au moins une fois par mois ou une fois tous les deux mois), et prendre en charge toutes les décisions stratégiques concernant la réforme de la police de l’État hôte. Le Comité directeur de la Réforme doit être dirigé par un haut fonctionnaire attaché au gouvernement et plus particulièrement au Cabinet du Chef de l’État ou du Gouvernement, et comporter un ensemble de représentants du gouvernement compétents (attachés au Ministère de l’intérieur, au Ministère des finances ou encore au Ministère de la justice), ainsi que des représentants de la Direction de la Police, des syndicats policiers (le cas échéant) et des donateurs. La Police des Nations Unies devra également recommander au pays hôte d’inclure, au sein du Comité directeur de la Réforme, deux ou trois représentants de la société civile – par exemple des membres d’ONG opérant dans le domaine des droits de l’homme, ou encore des représentants d’associations de femmes ou de minorités; ces représentants seront choisis par des organisations de la société civile de manière ouverte et transparente. En ce qui concerne la composition du Comité directeur, il conviendra également de veiller à un équilibre paritaire hommes/femmes. Le pays hôte et la Police des Nations Unies devront inviter les donateurs bilatéraux et multilatéraux à participer aux travaux du Comité directeur et à s’engager dans le sens d’une approche commune de l’aide apportée à la police locale.

La formulation des politiques

30. **Concevoir le « paysage » juridique.** Au départ, la Police des Nations Unies doit – en collaboration avec les sections juridique, des droits de l’homme et judiciaire de la

Mission, entre autres partenaires – examiner le cadre juridique et normatif de l'État hôte en accordant une attention particulière au Code pénal et au Code de procédure pénale, ainsi qu'à la Loi sur la Police (ou loi sur les pouvoirs de la police), les politiques et directives internes de la police, ou encore les lois et réglementations relatives aux procédures budgétaires et aux marchés publics. Il faudra aussi examiner tout particulièrement les procédures régissant l'usage de la force, la détention, le contrôle et la fouille, les saisies de biens et d'avoirs, la confiscation et le recouvrement d'avoirs, le traitement des plaintes enregistrées par la police, les règles et procédures disciplinaires, les organes de contrôle de la police, le maintien de l'ordre et l'encadrement des processus électoraux. L'évaluation effectuée par la Mission devra identifier les lacunes juridiques et réglementaires et proposer des solutions au pouvoir exécutif, au Parlement et/ou à la direction de la Police du pays.

31. **Élaborer des projets en commun, engager les acteurs.** Une fois les failles ou les lacunes identifiées et reconnues, la Police des Nations Unies devra mener une action d'assistance pour y remédier. Ce processus devra bénéficier de la participation d'acteurs locaux pertinents – notamment de députés membres des commissions parlementaires chargées des questions policières, d'organismes gouvernementaux pertinents, d'organisations de la société civile, d'associations du barreau, etc. Les textes issus de ces travaux auront d'autant plus de légitimité auprès de l'opinion qu'ils auront été élaborés avec le concours de toutes les parties concernées. En fonction du contexte propre au pays en question, il pourra être utile de former un groupe de travail spécialement chargé de l'élaboration et de l'évaluation des documents de politique générale concernant l'action policière; ce groupe de travail devra être composé de représentants de tous les acteurs pertinents. La Police des Nations Unies devra mettre en garde l'ensemble des acteurs contre un certain irréalisme en matière financière. Il sera également essentiel que tous les processus de consultation puissent se faire dans les langues locales existantes, et que les produits finaux soient également disponibles dans ces langues.
32. **Intégrer les normes internationales.** Aux termes de la politique du DOMP et du DAM, la police des Nations Unies doit faire la promotion active des droits de l'homme reconnus au niveau international et des normes de la justice pénale dans son dialogue avec ses homologues du pays hôte au sujet des lois et des politiques à élaborer. Les normes internationales pertinentes figurent dans trois publications des Nations Unies: le Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale (ONUDC, 2006); les Normes de justice pénale pour la police des Nations Unies (ONUDC, 2009); et les Normes et Pratiques en matière de droits de l'homme à l'intention des membres des services de police (HCDH, 2004).
33. **Assurer une large diffusion, une formation importante et le respect des règles et normes.** L'existence d'un cadre juridique et politique solide est un élément important pour disposer d'une police réactive, représentative et responsable; mais cela doit absolument s'accompagner d'une mise en œuvre rigoureuse des politiques définies. La responsabilité dépendra d'une large diffusion et d'un respect constant des principales règles et réglementations: cela pourra prendre la forme d'un manuel de poche pour chaque policier, de l'intégration des dispositions juridiques et des politiques à la formation de base et à la formation spécialisée, d'un contrôle du respect des règles (reconnaissance du respect et sanctions en cas de non-respect), de l'identification d'éventuelles fautes graves ou de conduites exemplaires chez les officiers supérieurs de police – lesquels doivent être de véritables modèles.

Quels secteurs doivent être prioritaires?

34. **Les pouvoirs de la police.** Un usage excessif des pouvoirs dont la police dispose – notamment le recours à la force, la détention, les contrôles et les fouilles – est souvent à

l'origine de la méfiance de la population à l'égard de la police. Le fait de s'attaquer à ces abus dès le début du programme d'aide prouvera aux populations locales les bienfaits de la réforme de la police, et permettra de gagner la confiance des citoyens. Les pouvoirs de la police doivent reposer sur le respect des droits de l'homme et des normes de la justice pénale tels que définis au niveau international; cette approche doit être intégrée aux programmes de formation dispensés par la police des Nations Unies ou auxquels l'UNPOL contribue en aidant la police du pays hôte à gérer ces formations. Pour réguler l'usage des pouvoirs de la police et définir des politiques dans ce domaine, la police des Nations Unies pourra s'inspirer du Modèle de Code pénal, du Modèle de Code de procédure pénale et de la Loi modèle sur la détention.

35. **Code de déontologie.** Alors que la législation et les politiques réglementent les comportements, le Code de déontologie établit les grands principes éthiques qui sont à la base des bonnes pratiques professionnelles. La réforme de la police et des autres organes de répression dans des contextes postconflits implique une nouvelle culture de l'organisation de la police du pays hôte. Le Code de déontologie est en quelque sorte une « déclaration de principe » forte de la part de la police du pays hôte. Cette déclaration reflète l'engagement de la police locale dans le sens de nouveaux modèles de comportement et de valeurs qu'elle doit respecter. Cela rappelle aux dirigeants de la police et à ses officiers ce que l'on attend d'eux, aussi bien lorsqu'ils sont en service que hors service; les principes en question doivent les inspirer, dans la mesure où ce sont des normes éthiques très élevées. Le Code de déontologie doit aller au-delà des programmes fondamentaux de formation initiale et de formation en cours d'emploi. L'élaboration d'un tel Code doit résulter d'un processus de consultation auquel doivent participer des policiers de différents grades et des unités de divers niveaux, pour permettre l'appropriation nationale du processus. Ce processus doit être mené par les cadres dirigeants de la police du pays hôte. Dans ce contexte, il faut noter que « Code de déontologie » et « Code de conduite » ne sont pas forcément synonymes. Le Code de conduite peut être complémentaire, plus précis et relatif aux comportements concrets des policiers. Le Code de conduite peut également prévoir des mesures disciplinaires en cas de violation des règles.
36. **Les femmes, les minorités, les enfants et les groupes vulnérables (y compris les lesbiennes, les homosexuels, les bisexuels et les transgenres – dits « LGBT »).** Les membres de ces groupes peuvent avoir vécu des expériences négatives de la part de la police – discriminations et conflits, y compris les violences sexuelles et sexistes. Le fait d'énoncer des déclarations de principe et/ou de définir des codes de conduite face aux mauvais comportements de la police ou au manque d'égards de celle-ci vis-à-vis des groupes en question peut être le signe d'un changement de comportement de la part de la police et de sa volonté d'éliminer les pratiques oppressives. La direction de la police devrait en particulier définir une politique d'égalité des sexes, afin de garantir la promotion de tous et l'accès des femmes aux postes de responsabilité, à tous les niveaux du système. Ces nouveaux Codes doivent aider et encourager la police du pays hôte à se mettre au service de groupes avec lesquels ils n'ont guère eu de relations jusqu'alors et qu'ils ont souvent mal compris. À cet égard, la police des Nations Unies est encouragée à collaborer avec la « composante droits de l'homme » de la Mission.
37. **Victimes et témoins.** Dans les sociétés postconflituelles, la protection des victimes et des témoins est souvent rudimentaire, voire inexistante. Les victimes doivent être traitées avec humanité et respect pour préserver leur dignité et leurs droits, et des mesures appropriées doivent être prises pour assurer leur sécurité, leur bien-être matériel et psychologique et protéger leur vie privée, ainsi que celle de leur famille. La réparation, le dédommagement et l'indemnisation des victimes sont incontestablement un élément essentiel aux processus de réconciliation et de retour à la justice. Les

témoins jouent un rôle capital pour mettre un terme à l'impunité – passée, présente et à venir – et donner un sens aux processus de justice transitionnelle. L'absence de protection des victimes et des témoins sape les processus de réconciliation nationale, mais dissuade également les personnes de signaler les infractions – car, dès lors, chacun a peur pour sa sécurité et celle de sa famille. En un mot, il est impossible d'instaurer l'état de droit sans une protection effective des témoins. La police des Nations Unies et ses partenaires doivent en principe évaluer le cadre législatif et politique existant en matière de protection des victimes et des témoins; ils doivent également conseiller leurs homologues locaux sur la manière de renforcer le système. Tous les officiers de police du pays hôte doivent savoir comment traiter les informations confidentielles et protéger l'identité des victimes et des témoins. Le Projet de loi type des Nations Unies sur la protection des témoins, le Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme (HCDH, 2011) et les Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée (ONUDC, 2008) proposent un ensemble de conseils très riche pour la mise en place d'un système efficace et indépendant de protection des témoins. La « Composante droits de l'homme » de la Mission est bien placée pour collaborer avec la police des Nations Unies, définir avec elle un cadre de protection des témoins et coordonner les réponses de la mission en cas de nécessité de protection de victimes et de témoins bien précis.

38. **Les personnes qui communiquent des informations (dites « informateurs » ou « dénonciateurs »).** La protection des personnes qui signalent des fautes et/ou des infractions présumées de policiers est également essentielle si l'on veut établir les responsabilités. Très souvent, le fait que les infractions ne soient pas signalées est dû à l'idée qu'ont les gens qu'il n'y aurait pas de suivi et de réponse effectives des autorités. C'est la raison pour laquelle il convient de mettre en place des politiques et des mécanismes concrets (numéros de téléphone d'urgence, réseaux confidentiels, etc.) afin d'encourager les citoyens à fournir les informations dont ils disposent sur l'action de la police, pour assurer un suivi et protéger l'identité des informateurs.

Autres documents à consulter:

- DPKO/DFS Policy on Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (2014.01) (Politique du DOMP/DAM sur le rôle de la police dans les opérations de maintien de la paix et les Missions politiques spéciales);
- Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice (UNODC, 2006) (Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale) (ONUDC);
- United Nations Criminal Justice Standards for United Nations Police (UNODC, 2009) (Normes de justice pénale pour la police des Nations Unies) (ONUDC);
- Human Rights Standards and Practice for the Police (OHCHR, 2004) (Normes et pratiques de la police en matière de droits de l'homme) (HCDH);
- United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979) (Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois);
- European Code of Police Ethics (2001) (Code européen de déontologie policière);
- IACP Law Enforcement Code of Ethics (1991) (Code de déontologie policière de l'IACP – l'Association internationale des chefs de police);
- Criminal Justice Assessment Toolkit (UNODC, 2006) (Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale) (ONUDC);
- Handbook and Training Curriculum on Effective police responses to violence against women (UNODC, 2010) (ONUDC);
- Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Violence against Women (UNODC, 2014) (ONUDC);
- Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime (UNODC, 2008) (Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée) (ONUDC 2008);

- United Nations Integrated Technical Guidance Note on Gender-Responsive SSR (Forthcoming) Note d'orientation technique intégrée des Nations Unies sur une réforme du secteur de la sécurité prenant en compte la dimension hommes/femmes) (à venir);
- SSR Integrated Technical Guidance Notes, Gender Responsive SSR, Inter-Agency SSR Task Force, (2012);
- Gender-Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies and Case Studies in Rwanda and Timor-Leste (UN Women, 2010) (ONU-Femmes), document disponible à l'adresse http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=186;
- Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice (USIP Press, 2007);
- OHCHR Manual on Human Rights Monitoring; Chapter 14. Protection of victims, witnesses and other cooperating persons (OHCHR, 2011) (HCDH);
- Handbook on Early access to legal aid in criminal justice processes English (UNODC, UNDP, 2014);
- Handbook for Professionals and Policymakers on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime (Manuel à l'intention des professionnels et des décideurs en matière de justice dans les affaires impliquant des enfants victimes et des témoins d'actes criminels);
- Guide for policy makers on the Implementation of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims and Abuse of Power (Guide à l'intention des décideurs pour l'application de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir);
- Handbook on Justice for Victims on the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims and Abuse of Power (en cours d'actualisation).

D6.4 ÉLÉMENT FONDAMENTAL II: L'ENGAGEMENT DES DIFFÉRENTS ACTEURS

39. **Engager les différents acteurs dans l'ensemble du processus de réforme.** L'engagement des différents acteurs tout au long du processus de réforme est essentiel. Cela doit être la règle fondamentale, plutôt qu'une activité ponctuelle et sporadique. L'opinion de la société au sujet de l'action policière doit être connue lors de la phase d'évaluation et de conception de la réforme, ainsi que lors de sa mise en œuvre. À chaque étape importante franchie dans ce processus de réforme (ou lors de la mise en œuvre du plan de développement de la police), il faut absolument organiser des séances au cours desquelles on tire les enseignements des réalisations achevées jusqu'alors, avec une participation très large de divers acteurs de la société: il s'agit alors d'analyser les résultats et d'identifier les lacunes ou les failles du processus de réforme.
40. **S'adresser aux femmes, aux minorités, aux jeunes et aux groupes vulnérables en général.** Les femmes, les populations indigènes, les membres des minorités et les jeunes sont souvent les catégories sociales les plus marginales. Bon nombre de ces personnes ont subi – et, dans certains cas, continuent à subir – les abus et les excès de la police. L'engagement de ces catégories dans le processus de réforme de la police sera un facteur majeur de réussite. Cet engagement pourra prendre la forme de rencontres régulières et directes de représentants des catégories en question, ou pourra être facilité par des organisations de la société civile qui ont accès à ces groupes et sont légitimes à leurs yeux.
41. **Encourager le pluralisme au sein du Comité directeur de la réforme.** La police des Nations Unies doit encourager les autorités du pays hôte à faire en sorte que le Comité directeur de la réforme soit véritablement le reflet de la société. Le Comité directeur pourra vérifier la qualité du processus de réforme de la police à condition d'être représentatif et d'être l'image de l'ensemble des acteurs de la société intéressés par cette réforme. Les membres du Comité représentant divers intérêts seront en mesure de communiquer les attentes des citoyens de base et d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la réforme. Si, pour telle ou telle raison, les autorités du pays hôte refusent l'ouverture totale du Comité directeur en termes de composition, la Direction de la Mission des Nations Unies et le Chef de la « Composante police » devront informer les partenaires de la société civile de l'action du Comité, par le biais de réunions et d'exposés réguliers.

Communication en direction de groupes particuliers

42. **Le gouvernement.** Comme nous l'avons déjà souligné, la réforme de la police n'est pas un simple exercice technique. C'est un processus qui exige la compréhension et l'engagement des décideurs. Les dirigeants politiques doivent prendre position clairement en faveur de la réforme de la police et en souligner l'importance pour l'effort global de reconstruction du pays après le conflit. D'une manière plus précise, la police des Nations Unies (l'UNPOL) doit encourager le Gouvernement du pays à être représenté au plus haut niveau au sein du Comité directeur de la réforme, à en présider régulièrement les séances et à insuffler un élan aux débats internes. Les autorités régionales et locales pourront également être invitées à travailler au sein du Comité. L'UNPOL doit également recommander au Gouvernement de permettre la participation d'un représentant du Ministère des finances (ou du Trésor) à toutes les réunions du Comité, de manière permanente. Quant au Gouvernement du pays, il a également la charge de garantir des enveloppes budgétaires suffisantes, en temps opportun, pour assurer la réforme et évaluer les coûts et les avantages de l'attribution de ressources à la réforme de la police plutôt qu'à d'autres secteurs également prioritaires. Les changements fréquents au niveau de la direction de la police ont montré que cela avait un effet négatif sur la réforme. Par conséquent, les Nations Unies auront peut-être intérêt à demander un engagement informel du Gouvernement du pays à assurer une certaine continuité de la direction de la police pendant la durée de la réforme (tout au moins pendant une durée minimale).
43. **La législature.** Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans le processus de réforme. Le Chef de la « composante police » des Nations Unies doit – en collaboration avec la section politique de la Mission – désigner une ou plusieurs commission(s) chargée(s) des questions de justice pénale, et établir des relations avec les parlementaires à partir de ces commissions. La police des Nations Unies pourra également recommander la mise en place, par le parlement, d'une commission spéciale sur la réforme de la police, afin de permettre un contrôle permanent du processus. Une telle commission a vocation à être un élément de soutien important à l'ensemble de la réforme. Le Parlement est également l'instance qui a la charge de modifier les fondements législatifs de l'action de la police – et notamment du Code pénal, du Code de procédure pénale, de la loi relative à la police et autres textes de loi, et de mettre également en place des dispositifs de contrôle externes. Un dialogue permanent avec les parlementaires est une obligation majeure pour la police des Nations Unies, afin de garantir la conformité de tous ces textes avec les normes internationales en matière de justice pénale et de droits de l'homme. Enfin – et ce n'est pas le moindre élément –, le Parlement approuve le budget de la police; par conséquent son engagement dans la réforme permettra aux parlementaires de prendre des décisions éclairées sur le sujet et d'être pleinement conscients des besoins de développement de la police. Les commissions ou groupes parlementaires composés de femmes pourront être des cadres utiles de promotion de la dimension hommes/femmes des politiques, et, à ce titre, devront également s'engager dans le processus de réforme.
44. **Les institutions nationales de protection des droits de l'homme.** Les institutions nationales de protection des droits de l'homme (Médiateur, Commission des droits de l'homme, etc.) sont des organes d'État dotés d'un mandat constitutionnel et/ou législatif de protection et de promotion des droits de l'homme. Ces organes font partie de l'appareil d'État et sont financés par l'État. Toutefois, ils opèrent et fonctionnent en toute indépendance par rapport au Gouvernement. Bien que chaque institution nationale des droits de l'homme puisse avoir son mandat propre, la fonction fondamentale de ces institutions est de traiter les plaintes, d'enquêter, d'enseigner les droits de l'homme et de formuler des recommandations au sujet de la révision des lois. Ces institutions nationales sont des alliés majeurs du processus de réforme de la police: elles

bénéficient de l'accès aux postes de police et aux lieux de détention provisoire, sont en mesure d'effectuer un travail d'information au sujet des allégations d'abus et d'agir dans ce domaine. En étroite coordination avec la « composante droits de l'homme » de la Mission, la police des Nations Unies doit établir des relations durables et constructives avec les institutions nationales de protection des droits de l'homme: l'UNPOL doit apporter à ces institutions un ensemble d'informations au sujet des allégations de violation, et, si besoin est, elle doit s'appuyer sur son mandat pour inciter à des réformes législatives et politiques; l'UNPOL doit également utiliser ses compétences en vue de former et de sensibiliser la police aux questions de droits de l'homme. Enfin, la police des Nations Unies doit encourager les institutions nationales protectrices des droits de l'homme à consacrer une partie de leur rapport annuel aux réalisations de la police, mais aussi à ses défauts. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme doivent également être invitées à participer à l'action de formation de la police du pays hôte.

45. **Procureurs et tribunaux.** Les procureurs et les tribunaux supervisent la police d'un point de vue judiciaire et agissent en cas d'abus des policiers. L'opportunité de leur action peut avoir une influence capitale sur la réforme de la police. Lorsque les procureurs et les juges décident de s'attaquer à d'éventuels abus de la police et d'engager une action en justice, la crédibilité de l'ensemble du système judiciaire est considérablement renforcée. La police des Nations Unies (l'UNPOL) doit collaborer avec les composantes « justice » et « droits de l'homme » de la Mission afin d'initier les procureurs et les juges aux responsabilités qui sont les leurs vis-à-vis des services de police. Étant donné l'importance de la réforme de la police, l'UNPOL et les composantes « justice » et « droits de l'homme » de la Mission pourront inviter les tribunaux à traiter prioritairement les affaires les plus retentissantes – notamment les fautes particulièrement graves commises par la police, les cas de corruption ou d'usage excessif de la force. Le fait d'engager une action en justice contre les responsables de ces affaires renforcera automatiquement la légitimité du système judiciaire. Les avocats de la défense, le Barreau et d'autres prestataires de l'aide juridique collaborent avec la police de manière quotidienne et peuvent éclairer les cas les plus flagrants de non-respect des normes et des règles fondamentales.
46. **Les associations professionnelles de la police.** Lorsqu'ils existent, ces groupements peuvent proposer d'abondantes informations au sujet du modèle policier à observer localement, ainsi que sur les situations d'infraction et les réussites et échecs des précédentes réformes. La police des Nations Unies doit consulter ces associations et, le cas échéant – et si cela est jugé utile –, les faire participer à la conception de la réforme, à sa mise en œuvre et à son suivi. D'une manière plus générale, s'il existe des syndicats extérieurs à la police, ils doivent également s'engager de manière active dans le processus de réforme.
47. **Les associations patronales.** Il se peut que de telles associations n'existent pas dans les situations postconflituelles, ou, si elles existent, qu'elles soient très entamées par le conflit; il n'en reste pas moins que les entrepreneurs et les hommes d'affaires peuvent être de puissants et actifs contributeurs à la réforme de la police. Les chefs d'entreprise souhaitent un climat favorable au commerce et aux affaires, qui puisse garantir la sécurité de leurs investissements et un socle de consommateurs toujours croissant. Par conséquent, les entrepreneurs souhaitent tout particulièrement une police forte et efficace, susceptible de servir et de protéger les collectivités et communautés locales. La police des Nations Unies doit établir et entretenir des relations avec les associations industrielles et commerciales, et les inviter à se joindre au Comité directeur de la réforme – avec l'accord du pays hôte.

48. **Les médias.** Les médias jouent un rôle essentiel de documentation et d'information au sujet d'éventuelles allégations de violation des règles par la police, et peuvent être les avocats de la réforme du milieu policier. Les journalistes ont souvent une connaissance approfondie de leur pays, de son contexte politique et socioéconomique; en tant que tels, ils peuvent avoir un apport précieux lors de la phase initiale d'évaluation puis de conception de la réforme. Une fois la réforme lancée, les médias, publics comme privés, peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la réforme; ils peuvent informer les autorités et l'opinion aussi bien des réalisations positives que des failles. La police des Nations Unies doit être en relation avec les journalistes, qui peuvent l'informer avant, pendant et après la mise en œuvre du programme d'aide des Nations Unies; l'UNPOL doit encourager les journalistes à aborder régulièrement les questions liées à la police.
49. **Les organisations de la société civile.** Les ONG opérant dans le domaine des droits de l'homme, les groupes de femmes, les associations représentant les minorités et la jeunesse, les congrégations religieuses et les catégories les plus vulnérables peuvent être une source d'information tout au long du processus de réforme. En principe, la composante « droits de l'homme » de la Mission met en place un partenariat important avec tous ces groupes. Certains de ces groupes ont pu subir, par le passé, des discriminations de la part de l'État – et en particulier de la part de la police –, si bien qu'ils restent très méfiants vis-à-vis de cette dernière. Par conséquent, les organisations de la société civile peuvent jouer le rôle d'intermédiaires entre les nouveaux services de police – après la réforme – et ces catégories vulnérables. Les organisations de la société civile peuvent aider la police à bien communiquer avec les catégories en question et à regagner leur confiance. En étroite collaboration avec la composante droits de l'homme, la police des Nations Unies doit établir des relations de confiance et de coopération avec les organisations de la société civile, leur demander des informations sur les allégations de « dérive » policière, sensibiliser chacun à la réforme de la police et demander à tous de soutenir cette réforme; il s'agit d'encourager la population à signaler les infractions et à formuler ses besoins en matière de sécurité. En un mot, l'intervention concrète des organisations de la société civile est la bienvenue. C'est là une garantie essentielle de la durabilité du processus de réforme et de l'engagement de la population. Les organisations représentant les femmes en particulier peuvent être encouragées à jouer un rôle important de « chien de garde », afin de veiller à ce que la police agisse effectivement en faveur des droits des femmes, de leurs perspectives et de leurs besoins.

Gérer les relations avec les donateurs

50. **Mettre la police du pays hôte en position de « leader ».** La police des Nations Unies (l'UNPOL) est rarement dotée de fonds programmatiques pour le soutien à la réforme de la police du pays hôte. Par conséquent, la gestion des relations avec les donateurs a une importance capitale pour la réussite de l'UNPOL. Les organisations régionales et les donateurs bilatéraux peuvent avoir des programmes différents, selon qu'ils interviennent au niveau des modalités ou à celui des ressources à proprement parler; mais, de toute manière, il est essentiel que les uns et les autres travaillent dans la même direction – à savoir la réalisation des objectifs de la réforme tels que définis par le Plan national de développement de la Police; il s'agit de synchroniser les stratégies, les programmes, les investissements et les normes de gestion financière par l'État. Le Plan national de développement de la Police, conçu et approuvé par les autorités du pays hôte, avec le concours de l'UNPOL, doit être un cadre de référence commun pour tous les acteurs engagés dans la réforme de la police. L'UNPOL doit encourager la police du pays hôte à insister sur la nécessité de créer un comité des donateurs, présidé par la Police nationale et servant de cadre de coordination des contributions des donateurs à la réforme – notamment afin d'éviter les doubles emplois.

51. **Former des alliances stratégiques.** Ces dernières années, une évolution importante a eu lieu au niveau du Secrétariat des Nations Unies, dans le sens d'une plus grande cohérence du système des Nations Unies en matière d'état de droit. Le dispositif mis en place par le DOMP/DAM – à savoir la Cellule mondiale de coordination des activités policières, judiciaires et pénitentiaires de promotion de l'état de droit au lendemain de conflits et d'autres crises – a donné naissance à une coordination sans précédent entre les deux entités en matière de conception, de prestations et d'appels de fonds dans les domaines policier, judiciaire et pénitentiaire. Dans un certain nombre de contextes, ce dispositif a trouvé une expression concrète sur le terrain. La police des Nations Unies doit être prête à collaborer de plus en plus étroitement avec le PNUD et d'autres partenaires (le HCDH, l'ONU-DC, ONU-Femmes). De même, la Banque mondiale et le DOMP ont étroitement collaboré pour l'élaboration de l'outil de connaissances intitulé « Examen des dépenses publiques en matière de police », et ces deux instances dialoguent de plus en plus, également, sur tout un ensemble de questions liées à la police. L'Union européenne a adopté un plan d'action pour soutenir les opérations de maintien de la paix de l'ONU. La police des Nations Unies doit utiliser toutes ces avancées au niveau du Siège et établir des partenariats étroits, sur le terrain, avec les institutions en question – qui doivent être des alliés majeurs pour le processus de réforme de la police et participer à tous les stades du processus (planification, conception des programmes, appel de fonds, mise en œuvre, suivi et évaluation, notamment).
52. **Mettre en évidence un certain « unilatéralisme » des donateurs auprès du Siège.** Il y aura inévitablement des cas où d'importants donateurs bilatéraux préféreront, pour telle ou telle raison, apporter une aide à la police en dehors du cadre du Plan national de développement de la Police et des structures de coordination mises en place par la police nationale et l'UNPOL. Il se peut que la police du pays hôte n'ait d'autre choix que d'accepter cette démarche des donateurs. Si le Chef de la composante police des Nations Unies considère qu'en l'occurrence, cette aide des donateurs fait double emploi avec des activités existantes et va à l'encontre des priorités de la police du pays (définies lors de la conception de la réforme), il ou elle devra attirer l'attention de la direction politique de la Mission sur ce problème et en informer également le Comité directeur et le DOMP. Dans le contexte de la mise en place de la Cellule mondiale de coordination, les donateurs bilatéraux ont constamment donné au DOMP et au PNUD l'assurance que leur aide passerait par le filtre de dispositifs de coordination établis par le pays hôte et coprésidés par les Nations Unies.

Autres documents à consulter:

- DPKO/DFS Policy on Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (2014.01) (DOMP/DAM);
- Understanding and Integrating Local Perceptions in Multi-Dimensional UN Peacekeeping (DOMP, 2013);
- Criminal justice reform in post-conflict States: A guide for practitioners (UNODC, 2011) (Réforme de la justice pénale dans les pays sortis d'un conflit: Guide à l'intention des praticiens) (ONUDC);
- Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists (UNODC, 2014) (Rapports sur la corruption: Outils d'information pour les États et les journalistes) (ONUDC);
- Public Expenditure Review in Policing (World Bank, forthcoming) (Examen des dépenses publiques en matière de police) (Banque mondiale, à venir).

D6.5 ÉLÉMENT FONDAMENTAL III: APPUI AUX SERVICES DE POLICE

53. **Effectuer la formation sur la base d'un plan d'évaluation et d'un plan global.** L'ensemble des activités de formation sera fondé sur les Principes directeurs du DOMP-DAM de 2014 sur la Conception, l'Offre et l'Évaluation de la Formation. Il est recommandé de commencer par une « analyse des insuffisances de la performance », qui sera suivie – si besoin est – d'une « Évaluation des besoins en formation » et d'un

Plan de formation stratégique global, assortis de plans concrets de formation fondés sur l'Évaluation des besoins. L'Évaluation des besoins en formation indique le niveau des capacités existantes et les insuffisances de la performance au moyen d'enquêtes, d'entretiens au sein de la police et à l'extérieur des services, d'une action d'observation, de sources et données auxiliaires, de séminaires « ciblés » et d'informations sur les violations des droits de l'homme qu'a pu commettre la police du pays hôte. L'Évaluation des besoins en formation identifie également les éventuelles insuffisances de la formation et les moyens de parvenir à la situation souhaitée. Le Plan de formation stratégique global – prévoyant une action à court, moyen et long terme et appuyé par un plan concret de formation, définissant les activités, les échéances et les ressources nécessaires – fait partie intégrante du Plan national de Développement de la Police. Le Plan global doit être chiffré, lié aux objectifs du Plan national de Développement de la Police et doit contribuer à la réalisation des objectifs définis.

54. **Une formation théorique et pratique à la fois.** L'expérience passée des réformes de la police montre que la formation théorique, dispensée en classe, développe certes les connaissances mais a, généralement, peu d'influence en termes d'amélioration des compétences et des comportements. De plus, les manuels et les principes directeurs ne sont guère utiles s'ils sont déconnectés d'autres pratiques. Ainsi, on a pu constater l'efficacité de méthodes multiples, alliant la formation théorique à un apprentissage en ligne, à un mentorat individuel et à des exercices pratiques sur le terrain – ces derniers permettant de tester les réactions et comportements des policiers dans la réalité. Une formation théorique assortie d'une pratique concrète – par exemple l'organisation d'un forum sur la police et les femmes ou la police et les minorités –, avec le concours d'un formateur expérimenté, se révèle également très utile.
55. **Établir le profil des « élèves ».** Ce profil permettra d'identifier les problèmes d'apprentissage – et notamment le syndrome de « stress post-traumatique », l'insuffisance des capacités intellectuelles due à la non-fréquentation de l'école au cours du conflit, la peur des armes et des autorités, les résurgences négatives après le conflit, ou encore le fait d'avoir négligé les capacités manuelles (notamment au cours de l'enfance et de l'adolescence).
56. **Intégrer à la formation les questions de droits de l'homme, d'égalité hommes/femmes et de lutte contre la corruption.** La police des Nations Unies a l'obligation d'intégrer les questions de droits de l'homme et d'égalité hommes/femmes à l'ensemble du cycle de formation. La formation aux droits de l'homme doit porter aussi bien sur les normes que sur leur application concrète dans les opérations d'investigation, d'arrestation, de détention et de recours à la force. Lorsqu'on évoque une institution nationale de protection des droits de l'homme, il peut être très utile de faire appel à l'un de ses représentants pour participer à la formation et travailler, avec les cadets de la police, sur un scénario de formation concrète. La formation de la police aux questions d'égalité des sexes devrait être axée sur la nécessité, pour les policiers de sexe masculin, de changer de comportement et d'une représentation satisfaisante des femmes, et ce processus devrait tirer parti d'un dialogue avec les organisations de femmes. De même, la formation aux droits des minorités devrait s'accompagner de la présence et de la participation de représentants des minorités en question. La formation aux droits de l'homme devra également tirer parti de l'implication de la composante droits de l'homme de la Mission – celle-ci étant à même d'imaginer des scénarios fondés sur des situations réelles de violation des droits de l'homme par des policiers du pays hôte.
57. **Éviter la surcharge de travail aux policiers du pays hôte.** Comme on a pu le constater dans un certain nombre de pays touchés par un conflit, la capacité des professionnels de la police à intégrer un temps de formation est souvent limitée. Les

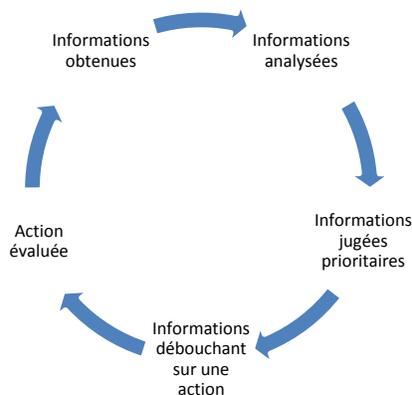
formateurs appartenant à la police des Nations Unies devraient commencer par une formation aux compétences de base de la police et une présentation claire de la vision et des objectifs stratégiques de la Mission. C'est seulement lorsque les capacités de la police du pays hôte se sont améliorées que l'on peut passer à un stade plus avancé du projet de développement de cette police locale, avec, pour cible, la réalisation des objectifs stratégiques.

Quels services de police mettons-nous en place?

58. **Deux philosophies qui se renforcent mutuellement.** La Politique du DOMP/DAM relative à la Police des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix et les Missions politiques spéciales exige de l'UNPOL qu'elle adopte deux philosophies se renforçant mutuellement: d'une part, une police orientée vers les communautés nationales et locales, et, de l'autre, une conception intelligente des pratiques policières. L'amélioration des relations avec les différentes communautés du pays permet une meilleure information de ces communautés, des décisions plus éclairées de la part de la police et, enfin, une sécurité et une prévention du crime accrues pour les populations concernées. Dans un contexte postconflictuel, où la police a souvent un niveau de légitimité assez faible, la police des Nations Unies doit encourager la police du pays hôte à adopter une philosophie de proximité avec les différentes communautés. Le contexte postconflictuel se caractérise également par la rareté des ressources – à savoir un nombre de policiers très restreint et des infrastructures sous-développées, voire inexistantes. Une meilleure réflexion sur l'utilisation de ressources policières limitées doit être au cœur d'une politique policière intelligente. Par conséquent, ce second aspect de la « philosophie policière » est tout aussi important, et doit être également adopté en tant que modèle par la police du pays hôte.
59. **Rétablir la légitimité de la police.** La réalité post-conflictuelle se caractérise par une faible légitimité de la police. Le consensus est un élément indispensable dans ce contexte. L'orientation en direction des communautés aide la police à tisser de nouveaux liens avec les populations: elle renforce la légitimité des autorités officielles et la satisfaction des populations vis-à-vis des services de police. C'est une « philosophie » qui encourage les populations à devenir de véritables partenaires de la police en matière de prévention et de maîtrise de la criminalité. Il s'agit en fait, pour la police, de manifester sa volonté de répondre aux besoins sécuritaires, d'apprécier le point de vue de la population et d'agir de manière juste, honnête et impartiale. En retour, la police demande aux populations de lui signaler toute information concernant la criminalité, les criminels et les facteurs de criminalité, d'y consacrer une partie de leur temps et de leurs moyens, et de soutenir les programmes de prévention de la criminalité. Dans le cadre de cette politique de proximité avec les communautés, la coopération des populations est considérée comme essentielle pour lutter avec succès contre le crime, et des programmes sont élaborés précisément pour obtenir un soutien volontaire des populations.
60. **Contribuer à l'élaboration d'un modèle axé sur les communautés.** Le principe d'une police proche des communautés doit avoir une traduction concrète dans la pratique quotidienne des policiers. Cette approche concrète dépendra du contexte et devra être approuvée par la police du pays hôte et les populations. Si la mise en œuvre d'une telle politique peut varier selon chaque contexte, il y a tout de même quatre stratégies de base pour concrétiser les éléments théoriques:
- a) Répondre aux besoins des communautés (volonté et capacité de répondre aux besoins sécuritaires des individus et des groupes, et traiter prioritairement ces besoins);

- b) Consulter les communautés (solliciter régulièrement leur contribution pour traiter la criminalité, les troubles à l'ordre public et les situations anxiogènes);
 - c) Mobiliser les communautés (aider les communautés à s'organiser par elles-mêmes pour prévenir la criminalité);
 - d) Résoudre les problèmes récurrents (la police et les communautés doivent collaborer de manière préventive pour s'attaquer aux facteurs de criminalité, plutôt que de toujours répondre ponctuellement à des incidents particuliers).
61. **Une politique policière intelligente** doit accompagner l'approche de proximité par rapport aux communautés. Cette politique imagine une police plus intelligente dans l'exercice de ses fonctions – qui sont assez considérables – et l'utilisation de ses capacités: il s'agit d'aider les policiers à prendre de meilleures décisions en matière de priorités, d'allocation des ressources et de stratégies de réduction de la criminalité. Une politique policière intelligente est une philosophie de la police par laquelle le traitement de l'information – c'est-à-dire l'analyse des données et le renseignement sur la criminalité – est la base même de décisions concrètes favorables à la réduction de la criminalité et à la résolution des problèmes, à une politique de rupture et de prévention par une gestion stratégique et des stratégies efficaces de maintien de l'ordre, pour lutter contre des délinquants prolifiques et auteurs de graves infractions. Une politique policière intelligente fait de l'analyse le fondement même de la prise de décisions. La stratégie opérationnelle de la police ne doit pas reposer seulement sur une analyse rétrospective des infractions; elle doit consister également dans un ensemble d'opérations préventives (ou « préemptives »), fondé sur l'analyse des renseignements disponibles. Ce processus vise les délinquants les plus actifs et les plus prolifiques, des activités bien précises et des endroits à risque (ou « points chauds »); il s'agit de prévoir les secteurs de criminalité et d'insécurité émergents, et d'établir des priorités en matière de respect de la loi et de l'ordre.
62. **Une politique policière intelligente est-elle possible dans un contexte postconflictuel?** Les politiques policières intelligentes reposent sur un certain nombre de catégories d'information – notamment les informations cachées échappant à la surveillance, les entretiens avec les délinquants, les sources humaines confidentielles (autrement dit, les informateurs), les différents types de criminalité, les sources d'information policières, les données sociodémographiques et autres sources non policières. Si certaines de ces sources d'information peuvent être limitées dans un pays qui vient de sortir d'un conflit, le pays en question peut encore disposer de structures d'information importantes, du fait que la police exerce encore régulièrement ses fonctions et peut fournir aux autorités des informations sur les types de criminalité et les délinquants prolifiques - informations que l'État sera à même d'archiver et de catégoriser. Après obtention des informations en question, celles-ci doivent être analysées, en se concentrant sur les différents types de données criminelles et en s'efforçant de relier les délinquants et groupes de criminels potentiels à certains événements et certaines preuves. Ce type d'analyse devrait être la base de la prise de décisions et de l'établissement de priorités, avec, au final, une sélection de faits criminels à traiter en priorité. Les étapes suivantes consistent dans l'application des décisions et leur évaluation – par exemple, le fait de multiplier les patrouilles de rue, autour des points chauds, ou de cibler les récidivistes les plus préjudiciables.

63. **Effets à long terme.** Si l'action policière n'a parfois que des effets limités sur la criminalité (voir le paragraphe 101 ci-après), une politique policière intelligente et axée sur les différentes communautés du pays hôte pourra aider celui-ci à réduire la criminalité à long terme. Le fait que la police renforce le processus de collecte et d'analyse des informations – et que, de surcroît, elle apparaisse de plus en plus légitime aux yeux de l'opinion – fait d'elle une véritable voie d'accès à une partie importante des informations concernant la criminalité. Les informations fournies par la police permettront ensuite aux autorités du pays, aux organismes d'aide et aux responsables des programmes d'assistance en matière de santé et d'éducation d'avoir



potentiellement davantage d'impact sur un large éventail de facteurs de criminalité. Un partage accru des informations, au-delà des limites du maintien de l'ordre, peut contribuer de manière plus importante à une réduction de la criminalité.

Objectifs de la formation à court terme

64. **Ne pas différer la formation des cadres de la police.** Il est difficile de réformer la police, quel que soit le contexte. Dans les contextes postconflits, une direction compétente et susceptible d'évoluer est la clé de la réussite de la réforme prévue. Les dirigeants de la police du pays hôte devront donner l'orientation « au sommet », en définissant une vision globale et une stratégie pour l'ensemble des services de police, ainsi qu'un certain nombre de politiques et de procédures, avant d'en assurer l'interprétation et la mise en œuvre qui conviennent. La direction de la police devra également être capable d'intervenir en cas de faute de la part de certains policiers, et de contribuer à un contrôle interne. Les dirigeants de la police nationale devront être

formés à la communication avec les acteurs concernés (au niveau du pays comme à l'extérieur), à instaurer la transparence vis-à-vis des organes de contrôle externes et des médias, et à coopérer avec ces entités extérieures. Dès le déploiement de la mission, la police des Nations Unies doit développer les capacités des cadres supérieurs et moyens de la police du pays hôte – notamment pour les former à l'égalité hommes/femmes, comme l'exige leur mandat. La formation des dirigeants devra également porter sur une gestion stratégique des ressources afin d'accroître l'efficacité des services de police, ainsi que la transparence et la responsabilité en matière d'utilisation des ressources.

65. **Formation de base de la police.** La mise en place d'un programme de formation fondamentale permettra d'atteindre l'un des principaux objectifs à court terme – en direction de la « masse critique » des policiers locaux, qui devront être prêts à prendre en charge l'ensemble des activités de maintien de l'ordre. La formation fondamentale de la police doit, en principe, s'adresser essentiellement aux nouvelles recrues. Mais il pourra être également très utile – voire indispensable – de « remettre à niveau » les policiers en fonction, en insistant tout particulièrement sur le respect des droits de l'homme et la nécessité d'instaurer l'égalité entre les hommes et les femmes. La police des Nations Unies devra en principe exiger une présence minimale de femmes (à savoir 30 %) au niveau de la formation. On pourra créer des opportunités de formation spécialement pour les femmes, afin de combler les lacunes de l'éducation dans ce domaine – dans certains cas. Le programme de formation doit porter sur:

- a) des questions d'ordre général en matière de police (éducation juridique – concernant, par exemple, la Loi relative à la police et le Code pénal), le recours à la force, l'arrestation et la détention, le code de déontologie, les codes de conduite et les procédures, l'utilisation des ressources administratives, le maintien de l'ordre basique, la gestion fondamentale de la circulation, les enquêtes et recherches de base, les questions de droits de l'homme (et notamment les problèmes de violence sexiste et sexuelle), l'aide aux témoins et leur protection face à la criminalité;
- b) une formation à l'usage des armes à feu;
- c) une formation physique;
- d) une formation « opérationnelle » (autodéfense, fouille au corps, menottage, perquisitions, procédures opérationnelles vis-à-vis des délinquants violents, communications radio, patrouilles de police, procédures d'autoprotection, etc.)
- e) formation pluridisciplinaire, destinée aux policiers masculins et féminins, afin de les sensibiliser aux questions d'égalité hommes/femmes et d'éliminer les stéréotypes dans ce domaine;
- f) sensibilisation aux MST/au VIH/au sida, et formation à la prévention dans le cadre de la formation initiale;
- g) formation en cours d'emploi et mentorat assuré par un officier de police expérimenté, capable d'aborder telle ou telle activité policière avec l'« élève », de lui en indiquer le bon fonctionnement, d'initier l'élève policier à l'activité en question, d'évaluer la performance de l'élève et de concevoir avec ce dernier les moyens d'améliorer l'action concernée. Cette dernière étape de la formation ne pourra être abordée qu'après toutes les autres.

66. **Préparer des cadres/formateurs spécialisés et un personnel de formation sur le terrain.** La formation fondamentale de la police doit être assez rapidement complétée par une formation spécialisée. Pour organiser une formation spécialisée durable, la police des Nations Unies doit identifier un ensemble de policiers qualifiés au sein de la police locale et/ou des civils qualifiés, dotés de bonnes compétences pédagogiques pour pouvoir devenir des formateurs autochtones – formés par l'UNPOL. En fonction de la taille du pays concerné, il ne sera peut-être pas toujours pratique de faire venir des

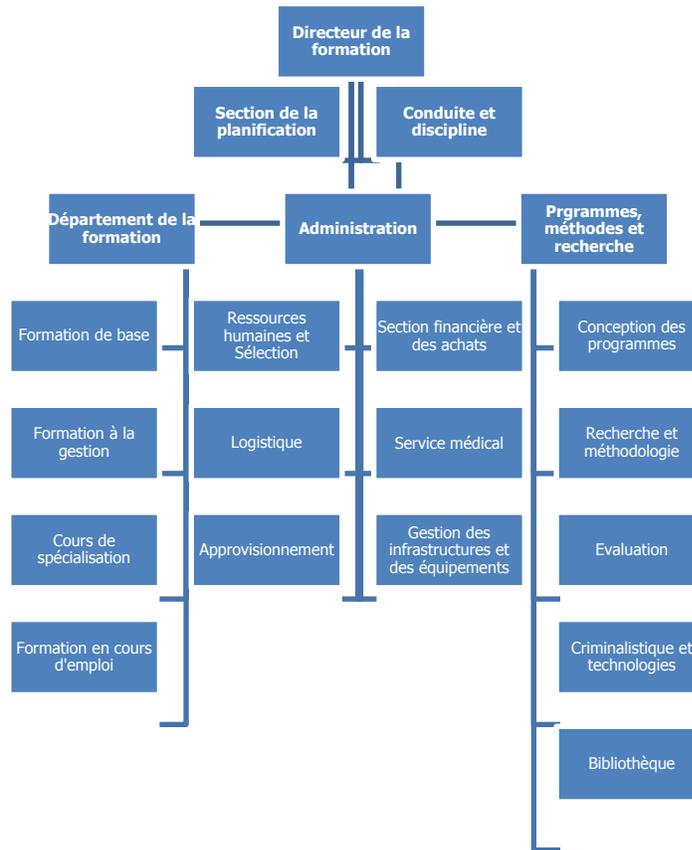
officiers de police dans un centre de formation unique. Dès lors, dans ce type de situation, il faudra envisager la formation de formateurs au niveau des principales régions du pays – ces formateurs étant eux-mêmes en mesure de dispenser une formation à ce niveau régional. Dans ce contexte, les sujets prioritaires à traiter doivent être fondés sur des informations relatives à la criminalité et une analyse de la situation du pays dans ce domaine, ainsi que sur une évaluation des besoins en matière de compétences, d'une part, et d'insuffisance de la performance, d'autre part; cependant, l'expérience a montré que les éléments suivants devaient obligatoirement faire partie intégrante d'une formation spécialisée:

- a) le renseignement criminel et l'évaluation des menaces;
 - b) les enquêtes criminelles, comportant notamment la recherche de preuves et la protection des lieux de crime;
 - c) la criminalistique;
 - d) la gestion du maintien de l'ordre;
 - e) la gestion de la circulation;
 - f) le traitement des enfants en situation de conflit avec la loi et la législation y afférente;
 - g) la prévention de la violence sexuelle et sexiste, et les enquêtes sur les violences de ce type;
 - h) la lutte contre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme;
 - i) les enquêtes financières.
67. **Quelles doivent être les bases d'une formation spécialisée?** La police des pays hôtes a souvent déploré que la formation de l'UNPOL ne soit pas harmonisée. L'argument avancé dans ce domaine est que les rotations fréquentes du personnel de l'UNPOL font que chaque directeur de la formation de l'UNPOL arrive avec une nouvelle approche de la pratique policière. Pour répondre à cette critique, un Cadre d'orientation stratégique a été élaboré et continuera à être appliqué. Un programme harmonisé existe déjà dans certains secteurs – ou est en cours de finalisation –, notamment en matière de maintien de l'ordre, de prévention des violences sexuelles et sexistes, et d'enquêtes sur ce type de violence. L'ONUDC a déjà conçu des cours pertinents dans ces domaines – notamment en matière de renseignement criminel, de lutte contre le terrorisme et de violence domestique. En ce qui concerne d'autres secteurs, la « composante police » doit concevoir une formation harmonisée en collaboration avec la police locale, sur la base du système juridique et de la philosophie policière du pays hôte, et dispenser concrètement cette formation, tandis que le DOMP élabore une formation spécialisée. Il pourra être utile de créer un Conseil conjoint de l'UNPOL et de la police du pays hôte en vue d'examiner et d'approuver l'ensemble des programmes, matériels et cours de formation.

Objectifs de la formation à moyen et long terme

68. **Contribuer à la mise en place d'un appareil de formation de la police du pays.** Une fois la formation fondamentale et la formation spécialisée mises en place, la police des Nations Unies devra édifier, avec le concours de la police du pays et des donateurs, un « appareil de formation » – notamment une école de police pour former les cadres supérieurs de la police (les officiers), une autre école de police destinée aux cadres de base (les sous-officiers), des centres de formation en cours d'emploi pour les futurs cadres dirigeants, pour une formation spécialisée et pour déterminer les capacités nécessaires.
69. **Système de formation de la police.** Si chaque système de formation de la police à mettre en place est fonction du contexte particulier du pays et de l'évaluation des

lacunes et des besoins en matière de formation, on peut toutefois considérer comme un modèle général l'architecture suivante:



70. **Plan permanent.** En matière de formation, les lacunes et les besoins évoluent. Au fur et à mesure du développement et du renforcement de la police du pays hôte, de nouveaux besoins se font jour. De nouveaux problèmes majeurs pourront se présenter: le nombre d'étudiants/policiers, le pourcentage de groupes ethniques ou religieux, l'équilibre entre les hommes et les femmes, les besoins en compétences spécialisées et autres questions. Par conséquent, il est essentiel d'envisager un développement planifié et stratégique, à la fois au sein des entités de formation et de la Direction de la Police nationale, afin de garantir à la police du pays les ressources humaines nécessaires.

Inventaire final du personnel: Certification

71. **Détermination des effectifs exacts de policiers.** La « Certification » est le processus confirmant officiellement la réalisation, par des responsables de la police, des programmes de sélection et de formation (programmes distincts), et validant la conformité avec les normes de compétence juridique et administrative et d'intégrité requises pour les services de police concernés ou tout autre organisme assurant le respect de la loi et de l'ordre. Au terme de ce processus de certification, les autorités du pays doivent connaître précisément les effectifs policiers et leur nature. Ce processus est un outil indispensable pour toute réforme à venir.
72. **Quelles sont les catégories à traiter en priorité en matière de certification?** Au niveau stratégique, un programme de certification doit, en principe, concerner en priorité les responsables de la gestion de la police et de la réforme du personnel policier – à

savoir, notamment, les cadres dirigeants, les responsables du personnel, de la discipline et de la formation, et les responsables de domaines spécialisés de la formation. Cet axe « stratégique » doit contribuer à la réalisation des deux objectifs essentiels de l'ensemble du processus de réforme: a) permettre à l'entité concernée de fonctionner de manière efficace et de remplir son mandat (gestion autonome) et b) permettre à l'entité ou organisme en question de prendre pleinement en charge sa propre réforme (réforme assumée). De plus, un programme de certification doit aussi traiter en priorité les unités de police ayant un historique « négatif » en matière de respect des droits de l'homme, de manière à révoquer les responsables qui n'ont pas les qualités pour assurer des services policiers dignes de ce nom.

73. **Quels sont les critères requis pour la certification?** Pour être « certifié », un officier de police doit franchir les étapes suivantes: a) avoir été enregistré suite à un programme de recensement et d'identification; b) avoir passé avec succès l'étape de la sélection; c) avoir également réussi le programme de formation; et, d) remplir toutes les autres conditions requises pour exercer le métier de policier - telles que définies par la législation du pays concerné. En fait, le contrôle des compétences et de l'intégrité du futur policier se fait lors des étapes de sélection et de formation – autrement dit, avant le processus de certification. On trouvera des informations complémentaires sur la conception et la mise en œuvre des programmes de certification dans le document du DOMP/DAM intitulé « Politique relative à la certification des policiers et autres agents du maintien de l'ordre » (2008.14).

Autres documents à consulter:

- DPKO/DFS Policy on Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (2014.01) (DOMP/DAM);
- DPKO/DFS Policy on Support for Certification of Police and other Law Enforcement Officials (2008.14);
- Criminal Justice Assessment Toolkit (UNODC, 2006) (Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale) (UNODC);
- OHCHR Professional Training Series No. 5 on Human Rights and Law Enforcement: manual, trainer's guide and expanded pocket book on human rights for the police (OHCHR, 2004);
- Policing the Context: Principles and Guidance to Inform International Policing Assistance - What Works Series (UK Stabilisation Unit, 2014);
- Criminal Intelligence Manual for Analysts (UNODC, 2011);
- Criminal Intelligence Manual for Front-line Law Enforcement (UNODC, 2010);
- Criminal Intelligence Manual for Managers (UNODC, 2011);
- Intelligence-led Policing by Jerry H. Ratcliffe (Willan, 2008);
- European Union Comprehensive Concept for ESDP Police Strengthening Missions: Interface with Broader Rule of Law (Brussels, 26 October 2009) (Concept global de l'Union européenne pour le renforcement des missions policières de la PESD – la Politique européenne de sécurité et de défense) (Bruxelles, 26 octobre 2009);
- Guidance on the use and preparation of serious organized crime threat assessments (UNODC, 2010) (ONUDC);
- Handbook and Training Curriculum on Effective police responses to violence against women (UNODC, 2010) (ONUDC);
- Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism (UNODC, 2010) (ONUDC) (Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme);
- Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Violence against Women (UNODC, 2014) (ONUDC);
- United Nations Counter-kidnapping Manual (UNODC, 2006) (Manuel anti-enlèvements des Nations Unies);
- United Nations Due Diligence Policy (2011) (Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme).

D6.6 ÉLÉMENT FONDAMENTAL IV: APPUI AUX SERVICES DE SOUTIEN

74. **Principes de budgétisation.** En matière de gestion financière, les services de police sont soumis aux mêmes exigences que toutes les autres institutions publiques. Dès le début de son déploiement sur place, la police des Nations Unies doit aider le pays hôte à définir les services de police correspondant aux moyens financiers dont il dispose, et

de quelle manière les ressources disponibles seront susceptibles d'évoluer au cours de la période de 3 à 5 ans concernée, jusqu'au départ de la Mission de l'ONU. En renforçant la transparence au sujet des crédits disponibles à moyen et long terme, on assurera avec succès la période de transition, et l'on aidera le pays hôte à déterminer le niveau des dépenses après le départ de la Mission et, éventuellement, à prévoir une réduction de l'engagement financier d'autres donateurs.

- a) Tout budget doit être réaliste, réalisable et durable;
 - b) Tout budget doit tenir compte des exigences d'égalité hommes/femmes – l'État devant s'engager à garantir les dépenses nécessaires à l'intégration de ces questions d'égalité à la réforme de la police;
 - c) Les allocations budgétaires doivent obligatoirement s'inscrire dans le cadre général des politiques, plans et stratégies nationaux;
 - d) Les crédits doivent être utilisés de manière efficace, dans le cadre de processus financiers transparents et compétitifs;
 - e) Les dépenses doivent être également transparentes et responsables: les systèmes de paiement doivent être fiables, et les systèmes comptables doivent fournir aux gestionnaires et aux dirigeants de la police des informations adéquates – notamment en ce qui concerne les ressources.
75. **Traiter correctement les questions de ressources humaines: deux éléments fondamentaux.** Le premier poste d'un budget de la police est celui des dépenses de personnel – qui représentent 70 à 80 % du budget. Cela est dû à la forte intensité de travail de cette profession. À cet égard, la définition donnée par la Banque mondiale est sans ambiguïté: *on peut passer à côté d'un budget pourtant bien conçu, mais, en revanche, on ne peut certainement pas réussir à partir d'un budget mal conçu.* Étant donné la prépondérance des dépenses de personnel dans le budget de la police, il est essentiel de bien gérer les ressources humaines dès le départ. D'une manière générale, les questions majeures sont celles des effectifs de policiers nécessaires, du niveau de rémunération (et des avantages sociaux), et du type de structure hiérarchique à mettre en place, sur la base des moyens disponibles et du principe de durabilité (voir le paragraphe 71, plus haut), qui constituent les principales contraintes. L'ensemble de ces facteurs permet de déterminer le coût moyen de la politique policière.
76. **Aider le pays hôte à éliminer les incitations à la corruption et les possibilités concrètes de corruption.** La police des Nations Unies doit collaborer avec les autorités du pays hôte pour renforcer l'intégrité et la responsabilité de la police nationale, ainsi que l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui permet de réduire les incitations à la corruption. L'application de peines très sévères en cas de corruption de la police et un engagement clair des dirigeants de la police à mettre également en place des dispositifs de contrôle internes et externes seront des instruments de dissuasion très puissants. Cela implique le respect de certaines procédures au cours des enquêtes sur les allégations de corruption et en vue de la condamnation éventuelle des policiers concernés. Parallèlement, la police des Nations Unies doit encourager la police du pays hôte à appliquer des politiques et des procédures claires dans les domaines où des possibilités de corruption existent (recrutement, promotion, marchés publics, rémunérations et indemnités, paiement des heures supplémentaires, utilisation des équipements, gestion des revenus issus de la confiscation de biens, etc.). La formation aux politiques et procédures existantes, la connaissance très large des normes et la stricte application des politiques et procédures en question peuvent contribuer à l'élimination des possibilités de corruption – de même que l'intervention de « dénonciateurs » et la protection des témoins.
77. **Collaborer avec le Bureau local de la Banque mondiale.** La publication de la Banque mondiale sur l'examen des dépenses publiques dans le domaine de la police (à paraître

en 2014) – document auquel le DOMP et le PNUD ont contribué – va être un instrument novateur d'orientation de l'aide internationale en matière de budgétisation des activités policières. La police des Nations Unies doit étroitement collaborer avec le Bureau de la Banque mondiale dans chaque pays hôte concerné, afin d'aider les autorités du pays à mettre en place un cadre budgétaire sain pour les services de police. La Banque mondiale nous a autorisés à reproduire une partie de sa publication dans le présent document (« Principes directeurs »). Toutefois, l'ensemble du personnel de l'UNPOL qui aide le pays hôte concerné en matière de budget et de ressources humaines destinés aux services de police devra prendre connaissance de la publication de la Banque mondiale dans son intégralité, et l'utiliser dans le cadre de son propre travail. On trouvera à l'Annexe III au présent document un questionnaire de la Banque mondiale relatif à un processus durable de budgétisation de la police – texte que les « composantes police » des Nations Unies sont encouragées à utiliser.

Ressources humaines: aspects de la politique dans ce domaine

78. **Quels doivent être les effectifs de policiers?** Pour répondre à cette question, il faut connaître un certain nombre d'éléments – notamment les exigences du pays hôte en matière de sécurité publique. Mais ces exigences doivent également être évaluées en regard des moyens financiers et du caractère durable de la politique, comme nous l'avons déjà souligné. Les effectifs de policiers vont également dépendre du nombre de candidats qualifiés aux métiers de la police. Parmi les éléments également susceptibles d'influer sur l'importance des effectifs, il faut citer la simplicité et la rapidité des processus de sélection et de certification, ainsi que la capacité des institutions de formation. Les contraintes liées au recrutement et les exigences en matière de sélection, de qualification et de formation seront probablement de nature temporaire, tandis qu'à moyen et long terme, le réservoir de candidats aux métiers de la police sera beaucoup plus rarement limité.

Le Rapport de 2010 du Secrétaire général, intitulé « L'état de la criminalité et de la justice pénale dans le monde », indique que le pourcentage de policiers par habitant est très variable selon les pays; toutefois, en 2006, un chiffre médian d'environ 300 policiers pour 100 000 habitants a été établi dans le monde. Cela revient à dire qu'il faut, dans un pays, un nombre minimum de policiers pour 100 000 habitants – même si ce chiffre peut paraître trop ambitieux en ce qui concerne les pays sortis d'un conflit.

79. **Augmenter les effectifs de policiers tout en réduisant les coûts: recruter davantage de civils.** Des procédures de sélection et de certification onéreuses, ainsi que le fait de différer la formation peuvent freiner le développement des effectifs de police – développement souvent indispensable après un conflit armé. L'une des stratégies susceptibles de contribuer à la résolution de ce problème – en réduisant en même temps le coût de la dotation en personnel des unités de police – est ce que l'on pourrait appeler la « civilianisation » de la police. Cette approche repose sur l'idée d'un écart entre le coût de policiers de métier et celui de l'emploi de civils – soit en raison d'un écart salarial, soit du fait qu'il est plus coûteux de former des policiers que des civils (lesquels ne seraient appelés à jouer que des rôles administratifs assez modestes au sein de la police). S'il y a effectivement un tel écart, l'augmentation des budgets concernant le personnel serait peut-être plus utile au recrutement de civils qui auraient ce rôle administratif ne nécessitant pas les compétences et l'autorité juridique de policiers dûment formés et qui, dès lors, rempliraient des fonctions exclusivement policières. Les civils pourraient se voir confier des emplois de bureau et des tâches administratives au service du public.
80. **Les procédures de nomination doivent être ouvertes, équitables, attentives aux questions d'égalité des sexes et transparentes** aux yeux des recrues hautement qualifiées sur les plans professionnel et déontologique. Dans le cadre du recrutement

de nouveaux personnels, les politiques et procédures de sélection sont des éléments importants de la réforme de la police. Des critères de sélection insuffisants peuvent conduire au recrutement de policiers ne possédant pas les qualités d'intégrité requises ou la motivation pour respecter ces normes. Le recrutement doit se faire sur le mérite et sur le respect, par les candidats, de normes minimales – objectives et claires. Or, ce n'est pas souvent le cas. La sélection se fait fréquemment à partir de critères beaucoup trop politiques ou discriminatoires. Elle peut être également brouillée par des éléments de corruption ou par le népotisme. La politisation excessive des postes de cadres supérieurs peut provoquer une fréquence trop élevée, coûteuse et inutile des rotations à ce niveau, ainsi qu'à un manque de continuité au niveau directorial. Ce type de situation a généralement, aussi, des effets négatifs sur la qualité du budget et la gestion de la performance.

81. **Recruter et maintenir à leur poste les femmes et les minorités.** À tous les niveaux, la composition des unités de police doit en principe refléter la diversité de la population. En cas de sous-représentation des femmes et des minorités, la police des Nations Unies doit recommander à la police du pays hôte de fixer des objectifs statistiques afin d'accroître sa représentativité; de plus, un suivi devrait être instauré dans ce domaine, afin de mesurer les progrès éventuels. Les initiatives d'information – par exemple la promotion marquée de l'idée selon laquelle la police se veut représentative – peuvent contribuer à un développement du recrutement de groupes sous-représentés. Dans ce contexte, la police des Nations Unies pourra également proposer des mesures spéciales, visant à encourager les femmes et les membres de minorités candidats à des postes au sein de la police, et à les aider à se situer au niveau des normes requises; cela pourra également s'accompagner d'initiatives visant à éliminer toute « barrière » discriminatoire – directe ou indirecte. Il conviendra aussi de prendre des mesures telles que des réformes au niveau législatif, ou encore l'instauration de nouvelles politiques (ou l'actualisation des politiques en vigueur) en matière de ressources humaines, ainsi que la réalisation de campagnes publiques visant à éradiquer des stéréotypes acceptés de longue date; ces changements permettront de faire en sorte que les policiers de sexe féminin et membres de minorités soient mieux acceptés et traités sur un pied d'égalité au sein des services de police: cela créera un climat de neutralité au niveau professionnel, et permettra aux femmes et aux minorités de bénéficier des mêmes chances de promotion pour leur carrière. D'autre part, le respect très strict et effectif d'un Code de conduite sanctionnant le harcèlement sexuel (vis-à-vis des hommes et des femmes) fera de la police un milieu moins « hostile ». La mise en place d'associations professionnelles défendant les femmes policières pourra également favoriser un réseau d'appui au recrutement de femmes. Enfin, une réforme des infrastructures pourra être nécessaire afin que les postes de police s'adaptent à la présence de femmes.
82. Il importe de mettre en place **un système de promotion transparent et fondé sur le mérite** - système qui soit équitable, ouvert, axé sur les compétences et les résultats, et qui permette d'instaurer une hiérarchie durable, correspondant aux besoins de la Police et financièrement réaliste (étant donné les contraintes probables en matière de ressources). Les processus de promotion permettent généralement à chaque policier d'accéder à un salaire plus élevé. Dans l'idéal, les politiques de promotion sont là pour récompenser le mérite et les bons résultats; mais elles sont souvent dominées par des considérations d'ancienneté. Dans de nombreuses unités de police, la promotion est plus ou moins « automatique » dès le début de carrière, et se confirme au fur et à mesure, avec l'ancienneté (et l'expérience croissante acquise par le policier); mais la promotion vers des postes plus élevés dépend aussi de la vacance des postes en question. En fait, la promotion « automatique » de policiers débutants – c'est-à-dire au bas de l'échelle – peut être considérée comme la reconnaissance d'une « formation en

cours d'emploi » et de l'acquisition d'une expérience professionnelle de plus en plus marquée; en d'autres termes, les policiers ne sont considérés comme « pleinement formés » qu'au terme d'un certain nombre d'années de service. En revanche, une véritable promotion vers un grade plus élevé peut être conditionnée par une formation et une qualification supplémentaires.

83. **Nominations et promotions: sources de corruption au sein de la Police.** Étant donné que les dépenses de personnel constituent le principal poste des budgets de la police, les processus de nomination et de promotion sont souvent une source de corruption directe et facile, dans la mesure où les policiers peuvent être recrutés puis promus grâce à des relations personnelles ou familiales, ou encore grâce à des « pots-de-vin ». Ce type de pratique a des effets négatifs sur les performances et la morale des policiers; il convient de s'y attaquer en fixant préalablement des critères clairs et fondés sur le mérite, et d'établir des procédures de promotion transparentes et connues de tous – aussi bien au sein de la police que de la population.
84. **Abus des heures supplémentaires et mauvaise utilisation des ressources de la police.** Dans la police, les heures supplémentaires sont souvent nécessaires car, dans certains cas, le travail policier déborde facilement les horaires « normaux » – autrement dit, les « heures de bureau ». Dans ces cas-là, le paiement d'heures supplémentaires est réglementaire; mais cela peut avoir également des effets pervers, chez certains policiers – qui, du fait même de la nature de leur activité, peuvent prendre la liberté d'en déterminer par eux-mêmes le rythme et le déroulement. Par conséquent, il doit y avoir des règles claires en matière d'heures supplémentaires: le processus doit être soumis à un contrôle interne en cas de soupçon de fraude. De la même manière, on doit considérer les policiers comme un personnel très précieux, qui ne doit pas être « gaspillé » et utilisé en dessous de ses capacités. Un exemple de ces mauvais usages est de confier abusivement au personnel policier des tâches de protection de « VIPs » (personnalités importantes) ou des fonctions essentiellement cérémonielles ou symboliques.

Ressources humaines: la dimension budgétaire et financière

85. **Organisation des dépenses de personnel.** Le coût moyen du fonctionnement des policiers est déterminé par:
- a) les politiques de rémunération (salaires de base, heures supplémentaires, cotisations retraite, avantages non salariaux – tels qu'une assurance-maladie subventionnée, des allocations logement, des indemnités spéciales de déploiement, des allocations de maternité, etc.);
 - b) la répartition des policiers par grade/échelon;
 - c) les politiques de promotion et de retraite (régissant les rythmes de promotion et les échéances de départ à la retraite);
 - d) l'élément suivant: dans quelle mesure des officiers de police relativement « coûteux » peuvent être remplacés par un personnel moins « onéreux »?

D'autres postes de dépenses – les uniformes, le matériel, etc. – dépendent aussi très largement des effectifs. Dès lors, il est tout à fait possible de chiffrer le coût d'un policier dûment équipé en matériel et en ressources en général, au sein de telle ou telle unité. Les éléments clés sont le salaire et les avantages sociaux de chaque policier et le matériel dont il a besoin pour exercer son métier correctement. Sur cette base, on peut en principe déterminer le nombre de policiers qu'il est possible de recruter dans le cadre de tel ou tel budget.

86. **Combien faut-il payer un policier?** Bon nombre de gens considèrent que l'augmentation des salaires peut résoudre le problème de la corruption de la police; mais, en réalité, cela ne suffit pas. Il est incontestable, néanmoins, que des salaires et

des avantages (notamment en termes de santé et de retraite) trop faibles sont un élément négatif et ne motivent pas suffisamment les policiers; par conséquent, la rémunération des policiers doit être fonction des compétences que l'on exige d'eux, et il est évident que le salaire doit être payé régulièrement et de manière sûre. Les conditions d'emploi des policiers doivent s'inscrire dans un cadre juridique très clair. En la matière, il faut veiller à ce que les conditions de travail des policiers soient similaires à celles d'autres fonctionnaires, et déterminer éventuellement les différences entre le sort des policiers et celui d'autres catégories de la fonction publique. Tout écart entre différentes catégories peut être la source d'un ressentiment au sein de certains groupes, ou, au contraire, faire naître le sentiment que l'on a un privilège à préserver très jalousement; ce type de situation peut nuire aux négociations salariales, qu'il s'agisse de la police ou de la fonction publique en général.

Dans certains cas, les services de police n'ont aucune autonomie pour influencer sur l'échelle des salaires et doivent, en la matière, se ranger sur les politiques d'autres services publics; mais il arrive également que la police jouisse d'une certaine autonomie en matière de rémunération. Lorsque la police est soumise aux mêmes règles et aux mêmes normes que le reste de la fonction publique, les grades et les échelons sont les mêmes que dans d'autres services publics. Si la police n'a aucune autonomie dans la détermination des salaires, les hausses salariales nécessaires qui ne sont pas accompagnées par une hausse du budget en matière de personnel, conduiront presque toujours à des compressions de personnel. D'autre part, si la police jouit d'une plus grande autonomie pour déterminer les salaires, il faut veiller en particulier à un équilibre entre les avantages des cadres dirigeants et le sentiment fréquent des policiers subalternes d'être sous-payés.

87. **Comment ajuster les budgets de la police?** Dans le pays hôte, il arrive que le gouvernement doive ajuster les dépenses de police; dès lors, la police des Nations Unies doit conseiller les autorités du pays en question au sujet des différentes options possibles. Étant donné que les budgets de la police sont dominés par les dépenses de personnel, ces budgets seront ajustables soit en réduisant ou en augmentant les effectifs, soit, parallèlement, en réduisant ou en augmentant les salaires et les avantages sociaux. Les effectifs de policiers sont, en l'occurrence, la variable d'ajustement la plus maniable pour augmenter ou réduire le budget annuel. En revanche, concernant les salaires et les avantages sociaux, la marge d'appréciation peut être plus limitée dans la mesure où le niveau des rémunérations et des avantages peut être inscrit dans la loi et avoir un coût politique important en cas de renégociation. Dans ce contexte, les variables exceptionnelles sont les heures supplémentaires et les primes (au mérite, pour ancienneté, en raison de la pénibilité du poste ou autres raisons), ainsi que certains éléments non salariaux (tels que les avantages en matière de santé), qui peuvent être augmentés ou réduits dans le cadre d'une politique définie.
88. **Les rémunérations: payer en temps opportun et régulièrement, et éviter les espèces si possible.** Lorsque les policiers sont déployés dans un secteur où les infrastructures de paiement sont insuffisantes, l'administration risque de ne pas pouvoir garantir le paiement des salaires dans les règles, et cela peut générer de la corruption. Étant donné qu'en principe, les policiers sont armés, cela crée des risques de troubles pour le pouvoir politique et la population civile, dans les zones concernées. Dans les pays sortant d'un conflit, le fait de garantir le paiement intégral et régulier des personnels de sécurité sera peut-être l'une des réformes les plus importantes à effectuer, si l'on veut garantir également la paix sociale et créer les conditions de l'instauration d'un État digne de ce nom. En matière de comptabilité et de paiement, les autorités du pays hôte peuvent souhaiter maintenir l'ancien système de comptabilité de caisse. Mais, en partenariat avec la Banque mondiale, le PNUD et d'autres acteurs pertinents, la police des Nations Unies doit conseiller au pays hôte l'adoption de

systèmes de comptabilité d'exercice – dits « systèmes d'information financière et de gestion » (FMIS) – qui traitent non seulement les données comptables, mais sont aussi liés, par interface, aux systèmes de gestion des états de paiement, des achats, de la dette, de perception des recettes, etc. Les systèmes de paiement sans numéraire peuvent permettre de résoudre le problème des « employés fictifs » et celui des commissions occultes.

89. **Les décisions de politique ont des incidences budgétaires.** À court terme, les questions les plus importantes qui se posent à la fois aux décideurs politiques et aux directeurs des opérations sont généralement celles liées au déploiement de la police – où déployer le personnel policier et quels services il est censé offrir. Le problème budgétaire majeur est lié au nombre d'heures de travail par policier – sur la base de ses compétences et du matériel dont il (ou elle) dispose. À moyen et long terme, c'est la nature des prestations sécuritaires qui peut avoir des incidences budgétaires majeures. Par exemple, selon l'approche adoptée en matière de patrouilles, il y aura des besoins différents en termes d'effectifs de policiers à déployer par kilomètre carré, ou encore des types de compétences différents (ce qui signifie divers types de formation, en amont), différentes contributions complémentaires (véhicules, chevaux, équipements radio, etc.). La police des Nations Unies doit conseiller les décideurs du pays concerné ou la direction de la police au sujet des incidences budgétaires de tel ou tel type de politique et/ou des décisions à prendre. La police du pays doit faire des projections en ce qui concerne les incidences (en termes de temps et de budget) de telle ou telle nouvelle politique ou de la révision d'une politique déjà appliquée. Ces projections doivent faire partie intégrante du document de politique générale.

Dépenses non liées au personnel (Gestion des biens)

90. **Acheter selon les moyens disponibles, en fonction de l'usage que l'on veut faire des matériels ou des biens et de l'entretien possible de ces biens.** Les mêmes principes d'accessibilité (en termes financiers) et de durabilité s'appliquent également aux infrastructures et aux biens (en termes de transport et d'équipement) que le pays hôte envisage de construire, de réparer ou d'acheter. Les matériels ou équipements achetés – tels que les systèmes technologiques d'information – doivent être en rapport avec le niveau de compétence des policiers locaux pour qu'ils puissent les utiliser efficacement; si les technologies de l'information sont nouvelles pour les services en question, une totale réorganisation sera peut-être nécessaire au maintien d'un certain rendement. La police du pays hôte devrait disposer des ressources et des compétences requises pour le maintien des infrastructures et des équipements lorsque la Mission de l'ONU et/ou les donateurs décident de réduire leur engagement, voire d'opérer un retrait total. La police du pays hôte doit projeter les dépenses récurrentes concernant les biens meubles et immeubles au cours de leur cycle de vie, ainsi que les projets financés par les donateurs.
91. **Quelles sont les catégories d'équipement?** Les besoins en équipement varient avec chaque unité de police; mais toutes les unités nécessitent des équipements de base:
- a) Des technologies de l'information plus ou moins sophistiquées;
 - b) Des systèmes de communication (radios et téléphones);
 - c) Des équipements de bureau et des produits consommables (carburant);
 - d) Des uniformes, des armes non létales/de neutralisation, des armes à feu et autres matériels individuels.
92. **Le transport.** En règle générale, les besoins des entités de police en matière de transport sont relativement simples et consistent en grande partie dans l'acquisition de véhicules non blindés et à blindage léger de différents types (cela étant – du moins, en principe – une question de stratégie et de gestion des risques), ainsi que de motos, de

chevaux et de bicyclettes. Dans ce domaine, les pratiques sont très variables, en fonction du rapport entre le nombre de policiers et le nombre de véhicules. Certaines unités de police peuvent également utiliser des hélicoptères et des aéronefs à voilure fixe, à des fins diverses. Les exigences en matière de gestion du parc, les procédures concernant les véhicules en atelier et les pièces de rechange sont également des questions à envisager.

93. **Comment répartir les dépenses: infrastructures contre transport?** Dans le cadre de telle ou telle stratégie, la densité de population, l'importance du déploiement de policiers par kilomètre, la situation des postes de police et la répartition géographique de la criminalité seront autant d'éléments déterminants pour établir le type de moyens de transports nécessaire. Cependant, dans bon nombre de communes ou autres juridictions, c'est une police de proximité qui sera le plus efficace en termes de moyens déployés. Au niveau le plus local, cela sera réalisable si l'on équipe les postes de police de manière à permettre des patrouilles de policiers – dans leur zone de responsabilité – ayant une cohérence et une densité suffisantes, même si, dans certains cas, la sécurité des policiers exige qu'ils n'opèrent pas seuls, par deux ou même en groupes relativement restreints. Parallèlement à cette question se pose également celle de l'emplacement des postes de police et de leur degré d'accessibilité pour la population (directement ou par téléphone). La mise en place d'infrastructures policières dans les secteurs mal desservis est souvent un facteur important pour l'amélioration des performances et de la légitimité de la police, car l'absence de services publics dans certains secteurs – notamment si ces secteurs ont tout particulièrement besoin de services de police – est l'une des principales raisons de l'incapacité à réduire l'insécurité pour les populations des zones en question.
94. **Achats et passation des marchés.** Le fait qu'une grande partie des biens et des produits consommables généralement acquis par la police soient des produits courants fragilise moins, en principe, les processus d'achat et de gestion des marchés que dans d'autres services publics. Mais, comme dans les autres services publics, les risques sont plus grands dans le cas d'acquisitions importantes, de produits non courants ou d'opérations d'achats uniques. Il peut s'agir, par exemple, de grosses commandes d'uniformes, du coût des infrastructures matérielles et des technologies de l'information, du déploiement de nouveaux systèmes de communications, de la signature de baux de logement, et autres opérations similaires. À cet égard, la police des Nations Unies a pour mission d'aider le gouvernement et la police du pays hôte à prévenir toute irrégularité dans le domaine des achats ou des marchés publics, en mettant en place (ou en renforçant le système existant) un système conforme aux Bonnes pratiques de l'ONUSD et à l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ainsi qu'aux Principes de l'OCDE de renforcement de l'intégrité dans les marchés publics – notamment la transparence, une gestion saine, la prévention des fautes, le respect des règles et le suivi en la matière, ainsi que la responsabilité et le contrôle. L'utilisation, par la police, de biens saisis (et notamment leur transport) doit être interdite ou, tout au moins, réglementée.
95. **Éléments de renforcement de la sécurité en matière de marchés publics.** Certains aspects des processus d'achat et de passation de marchés publics par la police peuvent nécessiter un niveau de classification renforcé – notamment les contrats de biens et services concernant les intérêts primordiaux du pays en matière de sécurité. Si, dans l'ensemble, il n'y a aucune raison particulière de renforcer la confidentialité des processus de transport et d'achat de matériels par la police, on peut toutefois envisager des exceptions à la règle dans les cas où le secret au sujet de la nature des équipements en question et de leur déploiement peut aider à atteindre des objectifs publics légitimes. En outre, il y a des aspects spécifiques des opérations de police dont

on peut légitimement affirmer qu'ils nécessitent une confidentialité et une sécurité renforcées. Citons-en quelques exemples:

- a) L'achat de certains types d'équipements (tels que les systèmes spécialisés de surveillance) dont la connaissance révélerait les moyens dont dispose la police (même si, en vérité, tout procès ou toute audience publics au sujet de tels systèmes fait que le secret autour de ces moyens ne peut être préservé très longtemps);
- b) La mise en place d'équipements ou de moyens tels que des lieux sûrs pour la protection de témoins, ou encore des lieux à partir desquels on puisse mener des investigations à caractère sensible et qui doivent rester secrets pour des raisons légitimes;
- c) L'obtention d'informations de la part d'informateurs dont l'identité doit en principe rester secrète, ainsi que la nature des informations fournies et le prix payé (ou la récompense offerte).

Des processus d'information ou d'acquisition non transparents sont parfois inévitables. Il faut alors réduire les risques liés à ce type d'opérations – par exemple par la mise en place d'un organe spécifiquement chargé de garantir la confidentialité des opérations concernées. Les procédures en question, les dirigeants de la police et les superviseurs civils dans ce contexte, et l'autorité des institutions de contrôle et d'évaluation des procédures doivent respecter les règles de gestion budgétaire et de supervision observées par l'organisation concernée. D'une manière plus générale, les règles saines sont notamment les suivantes:

- a) Veiller à ce que la part du budget global consacrée au renforcement de la sécurité soit la plus restreinte possible eu égard aux priorités stratégiques de l'organisation et son évaluation des menaces;
- b) Centraliser la gestion de ces fonds spécifiques sous la direction d'un officier de police jouissant d'une habilitation de sécurité maximale;
- c) L'application de règles et règlements en matière d'utilisation des fonds secrets en question, afin de garantir la transparence et la responsabilité des opérations concernées, et de faciliter les enquêtes sur un mauvais emploi éventuel des fonds (par exemple, en obligeant les policiers à se soumettre à un détecteur de mensonges et à un examen de leur mode de vie).

96. **Intégration de la problématique hommes/femmes aux processus de développement des infrastructures et d'achat.** Quels que soient les équipements dont elle se dote ou les achats qu'elle effectue, la police doit prendre en considération la dimension hommes/femmes – par exemple les tailles de gilets pare-balles, le poids des motocyclettes, etc. En effet, certaines motos et armes à feu peuvent être trop lourdes pour les femmes, et les gilets pare-balles trop grands – ce qui peut avoir pour conséquence directe la disqualification des femmes concernant certains emplois sur le terrain. De même, l'absence d'uniformes spécialement conçus pour les femmes, ou encore de toilettes pour femmes dans les postes de police, fait qu'un certain nombre de femmes n'ont plus souhaité entrer dans la police. Par conséquent, ce type de problème doit être envisagé lors des processus de développement des infrastructures et d'achat. Certaines bonnes pratiques figurent dans le document de l'UNPOL dit « Standardized Best Practices Toolkit on Gender and Policing in Peacekeeping Operations » (« Boîte à outils » des meilleures pratiques normalisées sur le rôle des femmes dans la Police, dans le cadre des opérations de maintien de la paix).

Autres documents à consulter:

- DPKO/DFS Policy on Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (2014.01) (DOMP/DAM);

- Public Expenditure Review in Policing (World Bank, forthcoming) (Examen des dépenses publiques en matière de police (Banque mondiale, à venir);
- Handbook on police accountability, oversight and integrity (UNODC, 2010) (Manuel sur la responsabilité, le contrôle et l'intégrité de la police) (ONUDC);
- Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances (UNODC, 2013) (ONUDC);
- Toolkit on Police Integrity (DCAF, 2012) ("Boîte à outils" pour l'intégrité de la police) (DCAF – Centre pour le contrôle démocratique des Forces Armées, 2012).

D6.7 ÉLÉMENT FONDAMENTAL V: APPUI AUX MECANISMES DE RESPONSABILITE

97. **La responsabilité fait partie intégrante des résultats et de la bonne conduite.** La responsabilité est un élément majeur de l'action policière, inscrit notamment dans le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois. Fondamentalement, les policiers sont responsables à deux niveaux: a) ils sont responsables de leurs résultats et de l'utilisation des fonds publics; b) ils sont responsables de la manière dont ils utilisent les pouvoirs coercitifs que leur donne la loi. La Police a le devoir d'informer – régulièrement et sur demande – les institutions de l'État (Ministère de l'intérieur, Commissions parlementaires, Commissions d'enquête, procureurs, tribunaux, institutions de protection des droits de l'homme, collectivités qu'elle sert) sur la manière dont elle exerce son métier et sur l'utilisation des fonds qui lui sont alloués. De plus, les dirigeants de la Police doivent contrôler la conduite de leurs subordonnés et engager une action en cas d'allégations de violence ou d'exactions.
98. **Une responsabilité réelle est facteur de légitimité.** L'aide à la police, aux institutions publiques et à la société du pays hôte en ce qui concerne la mise en place ou le renforcement de mécanismes de responsabilité policière doit faire partie intégrante du mandat de l'UNPOL. On peut affirmer que, dans les sociétés postconflituelles, le rétablissement de la légitimité de la police aux yeux de l'opinion publique est l'élément majeur de la réforme. Or, cet élément est sapé si les populations considèrent que la police jouit d'une impunité totale, qu'elle est coupable de détournements de fonds ou d'accepter des pots-de-vin, ou encore de faillir à sa mission de prévention, de détection et d'investigation en matière de criminalité, de protection des personnes et des biens et de maintien de l'ordre et de la sécurité. Inversement, un système efficace et crédible de responsabilité sera dissuasif en ce qui concerne le mauvais usage, par la police, de son pouvoir et des fonds qui la financent.
99. **Responsabiliser et éduquer les fonctionnaires du pays et la société civile dans le sens d'un contrôle des pouvoirs.** D'après l'expérience de la police des Nations Unies dans les États sortis d'un conflit, la notion même de responsabilité policière peut être totalement absente dans tel ou tel pays hôte. Le rôle de la police des Nations Unies est non seulement d'aider le pays hôte à mettre en place des mécanismes de responsabilité internes et externes qui soient solides et indépendants, mais aussi – et c'est tout aussi important – a) de responsabiliser les élus et les fonctionnaires, à la fois dans la capitale et dans les régions, pour définir les responsabilités de la police et contrôler de manière efficace l'action et la conduite des policiers, et b) d'éduquer les collectivités locales en matière de sécurité publique, pour leur permettre de mieux appliquer ces priorités dans leurs territoires respectifs. Dans certains contextes, une éducation encore plus fondamentale peut être utile – à savoir demander aux collectivités de ne pas payer la police simplement pour « assurer des services » ou « la protection ». La responsabilisation de la police fera de la responsabilité un concept que la nation s'est approprié et qui est ancré dans la gouvernance locale.
100. **Établir la communication extérieure dès le départ et viser des résultats rapides pour renforcer la crédibilité.** Dans les contextes postconflituels, le niveau de

confiance dans la police et autres organes de maintien de l'ordre peut être assez bas. En outre, la population en général ou certains groupes en particulier (les femmes, les minorités) peuvent avoir été victimes de discriminations ou d'autres formes d'infractions de la part de la police, et peuvent, de ce fait, garder un très grand sentiment de méfiance vis-à-vis des policiers. La communication en direction de ces groupes et la manifestation, publique et concrète, des nouveaux mécanismes de responsabilité en vigueur pourront contribuer à l'élimination de cette défiance – dans la population en général et dans les groupes en question en particulier. Les guides et conseillers attachés à la police des Nations Unies doivent encourager la police du pays hôte à mettre en place des mécanismes de responsabilité (ou à renforcer les dispositifs existants) dès le début de la réforme, et à mettre en exergue son action auprès de la population, afin d'obtenir rapidement des résultats dans ce domaine de l'image que le public se fait de policiers responsables.

101. Aider la police du pays hôte à respecter les droits de l'homme et à se montrer responsable dans ce domaine. Le personnel de l'UNPOL chargé d'établir et d'évaluer les besoins, d'assurer la formation de la police nationale et de la conseiller doit veiller à ce que les normes et les questions relatives aux droits de l'homme soient intégrées à l'ensemble de cette action. La « composante droits de l'homme » de la Mission collabore avec son homologue de l'UNPOL en vue de former les fonctionnaires locaux en matière de respect des droits de l'homme et d'appuyer les processus nationaux de sélection de nouveaux policiers ou d'un personnel déjà intégré – que ce soit au sein de la police ou d'autres services de maintien de l'ordre. Les allégations dont la « composante police » a été informée ou les infractions qu'elle a pu elle-même constater en son sein et qui constituent des violations des droits de l'homme doivent être rapidement enregistrées et partagées avec la « composante droits de l'homme » aux fins de vérification, d'enquête et de suivi – selon le cas. Tout membre de la police doit être à même d'identifier une violation des droits de l'homme, et prêt à intervenir conformément aux directives des responsables de l'opération de paix au sujet du recours à la force, ainsi qu'au mandat de la Mission, au rôle et aux responsabilités de chacun, dans les limites de ses compétences et de ses capacités.

Mesure des résultats obtenus par la police

102. Réunir des données de base. Pour mesurer correctement les résultats de la police, on a besoin de statistiques fiables. Ces données vont permettre des décisions éclairées au sujet de l'orientation de la réforme policière, et de définir une référence par rapport à laquelle la police des Nations Unies pourra mesurer les résultats de la police du pays hôte. L'entité (ou les entités) nationale(s) chargée(s) de collecter ce type de données doit (doivent) avoir l'autorité juridique pour y procéder, ainsi que les instruments de connaissance, les équipements et le personnel qualifié pour réunir au minimum quelques données de base sur la justice pénale – et notamment sur la police et autres organes de maintien de l'ordre. Pour définir le contenu de tout programme statistique sur la justice pénale du pays, la Division de statistique des Nations Unies recommande de placer tout en haut de l'échelle des priorités les quatre grandes catégories d'informations suivantes:

- a) **Les données sur la criminalité**, indiquant les incidences de la victimisation des individus ou des groupes, par type de victimisation; les infractions (y compris les violences sexuelles) signalées ou non aux autorités, et les raisons du non-signallement; et le niveau de la peur éprouvée face à la criminalité;
- b) **Les données spécifiques**, indiquant le nombre de cas – et leur nature – traités par les différentes composantes de la justice pénale (police, procureurs, tribunaux, services correctionnels et pénitentiaires); le profil des personnes

traitées dans le cadre de ce système (âge, sexe, niveau d'instruction, langue et situation matrimoniale);

- c) **Les bases de données**, concernant les effectifs des services de justice pénale, les dépenses et la répartition des services;
- d) **Les descriptifs qualitatifs** des services judiciaires – avec leur système d'organisation, leurs responsabilités et leurs juridictions, ainsi que les programmes mis en œuvre.

103. **Que faire en l'absence de données?** Il n'est pas rare qu'après un conflit armé, l'institution (ou les institutions) de statistique du pays concerné fonctionne(nt) mal ou soi(en)t même inexistante(s). Dans ce cas, la police des Nations Unies doit militer en faveur de la mise en place rapide d'un système national de statistiques (ou du rétablissement de l'ancien système). Cette question peut être soumise au niveau le plus élevé de la direction de la Mission, et être également abordée par le Comité directeur de la réforme (qui supervise le programme de réforme de la police). Le « Manuel pour l'élaboration d'un système de statistiques de la justice pénale » présente diverses possibilités dans ce domaine – système centralisé ou décentralisé, par exemple -, ainsi que les avantages et inconvénients de chaque option. Dans l'attente d'un choix à ce niveau, la police des Nations Unies pourra aider la police nationale en réunissant quelques-unes des données de base les plus importantes, à partir des « Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies ».

104. **La police du pays hôte doit-elle procéder à la collecte de données sur la criminalité?** La Banque mondiale considère que les services police en général – même les mieux dotés et les mieux gérés – sous-apprécient le niveau de victimisation au sein de la société. Cela s'explique notamment par le fait que les victimes ne signalent pas suffisamment les infractions dont elles font l'objet et/ou que les policiers eux-mêmes et l'entité dont ils font partie n'enregistrent pas suffisamment les infractions, ou en font mal état. La réforme de la police dans le pays concerné permet la mise en place d'un système qui élimine les risques de manipulation des chiffres. L'indépendance du système statistique par rapport à l'appareil de la justice pénale peut être bénéfique dans la mesure où cela permet de développer l'impartialité. Ainsi, la création d'un système de statistiques de la justice pénale indépendant du reste de l'appareil (police, procureurs, tribunaux et système correctionnel et pénitentiaire) permettra une autonomie accrue et, au final, une impartialité plus marquée.

105. **Système traditionnel de mesure des résultats de la police.** Les taux de criminalité, le nombre d'arrestations et de citations à comparaître (suivies de sanctions), les taux de détection de crimes (certificats de police) et les temps de réaction sont désormais les principaux indicateurs des résultats de la police. Cependant, l'expérience indique que les unités de police qui obtiennent de bons résultats au regard de ces quatre indicateurs peuvent avoir de très mauvaises « performances » en ce qui concerne les relations avec les populations, la corruption, les troubles à l'ordre public, ou encore le recours à la force. C'est là une preuve importante du fait que le niveau de criminalité serait plutôt lié à des facteurs socioéconomiques qu'aux résultats – ou au manque de résultats – de la police. Si l'on mesure les résultats de la police uniquement par les moyens traditionnels, on néglige totalement les questions d'intégrité, de réduction de la peur, de satisfaction des citoyens, etc. Dans certains cas, le fait de mesurer les résultats de la police essentiellement à partir du taux de détection de crimes a eu, en vérité, des effets pervers – en d'autres termes, cela a conduit à des exactions de la part des policiers et à l'obtention d'aveux par la torture, afin de « gonfler » le taux d'élucidation.

106. **Pour un ensemble plus global de mesure des résultats.** Il émerge aujourd'hui un consensus, à la fois des acteurs de la police et des chercheurs dans ce domaine, pour dire que les moyens traditionnels de mesure des résultats de la police doivent être

complétés par d'autres méthodes. La police des Nations Unies doit souligner, auprès de la police du pays hôte (mais également des responsables des politiques et de l'opinion publique), le caractère multidimensionnel de ce processus et les limites des moyens traditionnels. L'UNPOL doit également proposer au pays hôte un « panel » de méthodes possibles, en fonction du contexte local et de la situation en matière de sécurité publique, et l'intégration de ces nouveaux indicateurs de performance au Plan national de développement de la Police ou tout autre programme de ce type. Parmi ces nouvelles méthodes, on peut citer les enquêtes de proximité (informations sur la criminalité, peur du crime, expériences de victimisation et visions globales), les enquêtes sur le personnel policier (évaluation de leur éthique et de leur intégrité), une observation directe par des professionnels externes (y compris la police des Nations Unies et la « composante droits de l'homme »). On trouvera d'autres recommandations appréciables dans le document de la Banque mondiale « Examen des dépenses publiques dans le domaine de la police ». Une liste non exhaustive des moyens de mesurer les résultats de la police figure à l'Annexe II du présent document.

107. **Suivre et évaluer.** Quel que soit le choix du pays hôte en matière de mesure des résultats de la police, il est recommandé au Comité directeur de la réforme d'examiner régulièrement (au moins deux fois par an) les progrès réalisés dans le sens des objectifs fixés, et de faire éventuellement les ajustements nécessaires. Un officier de la police des Nations Unies ayant une certaine expérience du suivi et de l'évaluation pourra opérer au sein du Bureau du Chef de la Police afin d'aider ses homologues locaux à déterminer les progrès accomplis par rapport aux objectifs et aux dépenses. Le Chef de la « Composante Police » devra également informer l'ensemble des conseillers et guides de l'UNPOL des objectifs fixés et leur demander de réunir les données nécessaires aux processus de suivi et d'évaluation. De plus, il faudra coordonner l'action de la composante police et celle de la « composante droits de l'homme » de la Mission si la composante droits de l'homme a décidé de concentrer le suivi du respect des droits de l'homme sur le travail de la police locale.

Organes de contrôle interne

108. **Un contrôle interne de la police est-il nécessaire?** Le fait de récompenser la bonne conduite et de sanctionner les fautes a toujours été, au sein de la police, une méthode de gestion très efficace. Si l'on enlève cette prérogative aux dirigeants de la police, ces derniers auront beaucoup plus de mal à demander des comptes à leurs subordonnés pour mauvaise conduite, et à promouvoir une culture de la responsabilité au sein de leur unité. Par conséquent, une certaine forme de contrôle interne doit exister au sein de la police; elle est nécessaire dans la plupart des entités policières. Les dispositifs internes et externes de responsabilité ont un rôle complémentaire et se renforcent réciproquement. Les mécanismes de responsabilité les plus efficaces permettront des enquêtes exhaustives; ils devront être suffisamment indépendants des autres services de police et du gouvernement, dotés de moyens adéquats, opérer de manière transparente et rendre des comptes régulièrement, et, enfin, faire participer la société civile à leur action.
109. **À quel niveau les organes de contrôle interne devraient-ils être mis en place?** Dans l'univers policier, il existe des systèmes de contrôle interne très divers, en fonction de l'histoire du pays, de sa taille et de l'historique policier. Certains de ces systèmes sont gérés par le pouvoir central ou par une administration régionale. D'autres peuvent être totalement autonomes par rapport aux services de l'État, ou bien, au contraire, directement responsables devant le pouvoir central. Fréquemment, il existe un ensemble de procédures qui s'appliquent spécifiquement aux fautes mineures d'ordre technique ou administratif, et d'autres procédures, totalement différentes, dans le cas de délits graves ou d'actions criminelles. Dans le premier cas, les procédures s'appliquent

au niveau interne exclusivement, tandis que, dans le cas de fautes graves, l'affaire est portée devant la justice. Fondamentalement, tout processus de contrôle doit – pour aboutir – être indépendant, non soumis au pouvoir politique ou à des pressions préjudiciables.

110. **Comment garantir l'indépendance des organes de contrôle interne?** Les organes de contrôle interne doivent disposer d'un personnel suffisant pour traiter toutes les affaires qui leur sont soumises. Le budget de la police doit idéalement comporter un poste de dépenses autonome, réservé aux organes de contrôle interne et géré par le directeur de l'organe concerné. Quant aux employés de ces organes de contrôle, ils doivent être en principe d'un haut niveau hiérarchique, avoir fait des études supérieures et posséder une expérience professionnelle dans la police (dans au moins deux régions du pays). Ils doivent également avoir des contrats à long terme et la sécurité de l'emploi, pour éviter les menaces et les pressions. Toute menace ou pression à l'égard d'enquêteurs internes doit être immédiatement signalée au Chef de la Police et contrecarrée. Les dirigeants de la police du pays hôte doivent être encouragés à faire une déclaration publique très claire de soutien aux organes de contrôle interne, et à agir en toute transparence sur la base des conclusions desdits organes. Il incombe directement au Chef de la « composante police » des Nations Unies de convaincre la direction de la police du pays hôte de mettre en place un dispositif de contrôle interne cohérent, crédible et doté d'un personnel et de crédits suffisants.
111. **Quel type de contrôle les organes de contrôle internes exercent-ils?** Comme nous l'avons déjà souligné, le mandat de ces organes est très variable. Dans le cas de certaines juridictions, ces instances sont principalement chargées d'enquêter au sujet des infractions présumées de policiers. Dans d'autres pays, leur mandat sera singulièrement plus large – depuis l'examen des performances de la police et de l'utilisation des ressources dont elle dispose jusqu'à l'examen des plaintes déposées contre tel ou tel policier en particulier. Sur la base d'une évaluation de la situation de la police locale, des ressources disponibles et de la fréquence des infractions commises par la police, l'UNPOL pourra conseiller le pays hôte au sujet du type de mandat à confier aux organes de contrôle internes. Veuillez trouver ci-dessous un tableau des fonctions types d'un organe de contrôle interne. Par ailleurs, l'Annexe IV fait également un certain nombre de propositions sur le fonctionnement efficace de ces organes. Enfin, on trouvera aussi des éléments très utiles dans la « Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale » de l'ONUDC.

Fonctions de contrôle générales	<ul style="list-style-type: none"> • Souligner les écarts entre un objectif et le résultat obtenu, ou entre le comportement de tel ou tel fonctionnaire et les valeurs et normes de l'organisation concernée. • Mesurer les résultats. • Évaluer l'organisation – dans son ensemble ou partiellement. • Faciliter les mesures correctives. • Fournir des données aux fins d'évaluation comparative ou de formation.
Gestion et opérations	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier si les objectifs d'un service, d'une unité bien précise ou d'une opération particulière ont été atteints. • Vérifier l'efficacité de l'utilisation des ressources – sur la base des résultats obtenus.

Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • L'organisation a-t-elle pris les précautions nécessaires pour éviter de recruter ou de maintenir en place un personnel "douteux"? • Protection des données et informations sensibles. • Sécurisation de secteurs et de lieux importants.
Légitimité	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures prises sont-elles légales et proportionnées? • Les procédures approuvées ont-elles été respectées? • Le service concerné et son personnel ont-ils assumé la responsabilité de leurs actes? • Les biens saisis provisoirement sont-ils en sécurité?
Éthique	<ul style="list-style-type: none"> • L'égalité de traitement due à l'ensemble du personnel et notamment aux employés soumis à l'action policière. • Le respect des valeurs, des normes et des règles de déontologie établies par le service concerné. • La prévention de la corruption.

112. **La mise en place d'un système de contrôle interne doit être davantage qu'une déclaration d'intention.** Tout système doit être facilement accessible au grand public – y compris les femmes, les minorités et les personnes handicapées – et d'utilisation conviviale. Le système doit protéger les plaignants de toute conséquence négative que leur démarche pourrait entraîner, et proposer des solutions responsables, professionnelles et rapides. À défaut de ces qualités, la population aura rapidement tendance à considérer que le système de plaintes vous fait perdre votre temps, et lui sera donc hostile. C'est la raison pour laquelle le site Internet de la police nationale et les affiches bien visibles, dans les postes de police, devraient expliquer dans le détail le droit de déposer une plainte et la marche à suivre. Les policiers en uniforme devraient avoir un badge à leur nom, et les policiers en civil doivent présenter leur carte de police à toute personne qui en fait la demande. Il devrait être également possible de déposer une plainte anonymement – par exemple par un coup de téléphone anonyme sur une ligne d'urgence de la police. Toutes les plaintes doivent être enregistrées et confirmées par un message au demandeur (s'il a révélé son identité) dans un délai raisonnable. Les résultats de toutes les enquêtes devraient être rendus publics, pour bien montrer à la population que les organes de contrôle internes fonctionnent correctement.
113. **Les systèmes de contrôle interne – outils de gestion importants.** Un système de contrôle interne efficace et crédible remplit un certain nombre de fonctions très positives: il peut notamment décourager les policiers d'avoir des comportements préjudiciables et de mal utiliser les ressources de la police. Ces systèmes permettent également de renforcer la légitimité des services de police. De plus – et ce n'est pas le moindre des éléments –, les données réunies par les organes de contrôle internes sont un outil analytique important pour de bons gestionnaires. Des fautes récurrentes de la part de policiers peuvent révéler des failles en matière de formation ou l'absence de politiques et d'orientations dans le domaine concerné. Le contrôle interne peut également permettre d'identifier des policiers qui abusent constamment de leur pouvoir et qui, du fait de leur mauvaise conduite, représentent un risque pour la réputation du service, ainsi qu'un risque financier. Les systèmes de contrôle interne obligent les supérieurs hiérarchiques à traiter la question des policiers « à problème » et aident les gestionnaires de la police à atténuer les risques de mauvaise conduite, ainsi que les dangers pour la réputation de l'organisation concernée et ses finances.

Les organes de contrôle externes

114. **Le contrôle externe fait partie intégrante de l'univers policier et en est un élément indispensable.** Pour les raisons déjà exposées, les populations peuvent garder un

certain scepticisme quant à la capacité et/ou la volonté de la police de contrôler ses résultats et d'enquêter au sujet des fautes présumées. D'autre part, le droit de déposer une plainte pour dénoncer les malversations présumées de la police et de bénéficier d'un examen rapide et impartial des allégations d'inconduite est également inscrit dans des instruments internationaux de défense des droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (l'ICCPR) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (la CAT). Les acteurs externes chargés de contrôler la police – et indépendants des services de police du pays – s'intéressent à la fois aux résultats obtenus par le personnel policier et à l'utilisation des crédits de la police, et effectuent une évaluation et un suivi constants dans ce domaine; ils examinent également les allégations de mauvaise conduite de la police – des éléments qui, s'ils sont avérés, peuvent constituer une violation des droits de l'homme, des preuves de corruption et d'autres fautes graves de la part de la police. Ces contrôleurs extérieurs examinent également le fonctionnement des organes de contrôle internes et plaident en faveur de l'indépendance de ces derniers, de leur dotation correcte et de leur bon fonctionnement.

115. **Qui contrôle la police de manière externe?** Les acteurs chargés de surveiller les faits et gestes de la police et/ou d'enquêter au sujet de fautes éventuelles des policiers sont très divers. Il peut s'agir de ministères pertinents (intérieur, justice), de parlementaires nationaux et locaux, de procureurs généraux, de tribunaux, d'institutions de protection des droits de l'homme (telles que les « Médiateurs »), d'organismes de lutte contre la corruption, du Conseil/ou des commissions de plaintes contre la police, de commissions d'enquête, d'institutions supérieures de contrôle, de médias et d'organisations de la société civile – autant d'instances « paritaires », c'est-à-dire composées à égalité d'hommes et de femmes. On trouvera dans la Section intitulée « Engagement aux côtés des acteurs » des informations complémentaires sur l'engagement de l'UNPOL aux côtés de tous ces acteurs chargés de vérifier le principe de responsabilité, entre autres sujets.
116. **Le contrôle externe de la police incombe à l'UNPOL.** Le fonctionnement des organes de contrôle extérieurs est un sujet qui peut sembler très éloigné du mandat de la police des Nations Unies (l'UNPOL); mais, en fait, cela détermine de manière directe la réussite ou l'échec de la Mission. Si les acteurs nationaux sont responsabilisés, formés pour exiger le type de politique policière dont le pays a besoin et pour enquêter sur les fautes présumées de la police et prononcer un jugement à ce sujet, le pays pourra s'approprier le processus de réforme de la police, qui deviendra durable à long terme. La mise en place d'organes de contrôle externes – ou le renforcement des organes existants – devrait faire partie intégrante de l'aide apportée par l'ONU, et ce, dès le début de la mission. Les « Composantes police » doivent étroitement collaborer avec les équipes chargées des droits de l'homme, des affaires politiques, de la justice, des affaires pénitentiaires, de la Réforme du secteur de la sécurité (SSR) et des affaires civiles afin d'initier les décideurs politiques du pays hôte et la population dans son ensemble aux pratiques policières et au potentiel de contrôle externe de l'action de la police. La mise en place, très tôt, d'un dispositif effectif de contrôle externe peut contribuer à l'amélioration de l'image de la police et au renforcement de sa légitimité. Cette action en faveur de la mise en place de dispositifs de contrôle externes ou du renforcement des mécanismes existants doit se faire au plus haut niveau politique, sous l'égide du Chef de la Composante police et, si besoin est, du Chef de la Mission.
117. **Quelles doivent être les qualités des organes de contrôle externes?** Si les relations entre la police et la population ont été difficiles, et qu'il y a eu une corruption généralisée et/ou un usage excessif de la force, le pays hôte doit être encouragé à créer un organe spécialisé dans le contrôle de la police/et la lutte contre la corruption. Ce type d'organe doit être suffisamment indépendant et libre de toute influence pour remplir ses fonctions

avec toute l'efficacité voulue. En outre, on peut considérer le contrôle externe comme un instrument de suivi des techniques d'enquête susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens, telles que la « surveillance intrusive » - qui doit être soumise à une autorisation en bonne et due forme. Dans le cadre de son mandat, la composante police des Nations Unies doit aider les autorités du pays hôte à concevoir cet organe de contrôle externe et à le faire fonctionner concrètement. Dans ce contexte, l'UNPOL doit être guidée par les considérations suivantes:

- a) Le dispositif de contrôle doit être équilibré en termes de représentation hommes/femmes et composé de membres désignés de manière démocratique et dotés d'un mandat dont la durée aura été préalablement fixée, afin d'éviter toute révocation arbitraire – cette durée reposant sur des éléments clairement formulés et donnant lieu le moins possible à une fin de contrat prématurée.
- b) L'organe de contrôle en question devra également être doté des ressources matérielles nécessaires et d'un personnel spécialisé; ses responsables devront aussi assurer la formation nécessaire. L'idéal serait que le budget de cet organe de contrôle externe soit déterminé et voté par le Parlement. On peut prévoir de nombreux dépôts de plainte dès la mise en place de cette instance; par conséquent, celle-ci devra indiquer qu'elle dispose de ressources suffisantes pour enquêter au sujet du contenu des plaintes, et qu'elle a la volonté d'y procéder rapidement.
- c) L'organe de contrôle externe doit être autorisé à accéder aux archives de la police et à ouvrir des enquêtes aussi bien au niveau disciplinaire que pénal – ce qui pourra entraîner, par exemple, une suspension temporaire des auteurs des infractions examinées.
- d) La crédibilité des organes de contrôle de la police va reposer sur leur accessibilité et leur capacité à rendre publics leurs conclusions, par le biais de rapports spécifiques et réguliers. Cela s'appliquera tout particulièrement aux affaires les plus importantes et les plus médiatisées.
- e) Enfin, ces organes de contrôle devront être en mesure de protéger les témoins de toute intimidation à laquelle ils pourraient être soumis en raison de leur plainte ou des preuves qu'ils auront fournies.

118. La responsabilité commence au niveau local. Les organes de contrôle externe feront un travail important; mais ils n'auront peut-être pas toute la force nécessaire – surtout en début de mandat. D'après l'expérience acquise en matière de programmes d'aide à la police dans des contextes postconflits, il est peut-être plus efficace, pour obtenir des résultats plus rapides, de renforcer à la base les demandes d'amélioration des « performances » de la police – autrement dit, les demandes émanant de « clients ». Les directions régionales de l'UNPOL devront s'associer aux personnels chargés des Affaires civiles et des Droits de l'homme afin de connaître la vision que l'on a, au niveau local, des résultats de la police, de son comportement et des priorités qu'elle a établies en matière de sécurité publique. Pour obtenir ces différentes « visions locales », on pourra avoir recours à des entretiens individuels, à des réunions publiques, à l'avis de « catégories ciblées » (femmes, minorités), à un suivi médiatique, à des enquêtes de perception, etc. L'engagement des collectivités locales dans le suivi et le contrôle de l'action et des comportements des policiers sera, à long terme, la meilleure garantie de retour à un climat de confiance dans les relations entre la police et les populations.

Autres documents à consulter:

- DPKO/DFS Policy on Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions (2014.01) (DOMP/DAM);
- Public Expenditure Review in Policing (World Bank, forthcoming) (Banque mondiale, à venir);
- Criminal Justice Assessment Toolkit (UNODC, 2006);

- Handbook on police accountability, oversight and integrity (UNODC, 2010) (Manuel sur la responsabilité, le contrôle et l'intégrité de la police) (ONUDC);
- Toolkit on Police Integrity (DCAF, 2012) ("Boîte à outils" pour l'intégrité de la police) (DCAF, 2012 – voir plus haut);
- SSR Integrated Technical Guidance Notes, Democratic Governance of the Security Sector, Inter-Agency SSR Task Force (2012);
- Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics (United Nations Statistics Division/ DESA, 2003) (Manuel pour l'élaboration de statistiques de la justice pénale) (Division de statistique des Nations Unies);
- Understanding and Integrating Local Perceptions in Multi-Dimensional UN Peacekeeping (DPKO, 2013);
- United Nations Rule of Law Indicators (DPKO/OHCHR, 2011) (Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies) (DOMP/HCDH);
- Policing the Context: Principles and Guidance to Inform International Policing Assistance. What Works Series (UK Stabilisation Unit, 2014);
- An Audit of Police Oversight in Africa (African Policing Civilian Oversight Forum, 2008) (APCOF: Forum africain pour le contrôle civil du maintien de l'ordre);
- "Selected International Best Practices in Police Performance Measurement" by Robert C. Davis (RAND, 2012);
- Study on police oversight mechanisms by United Nations Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, (UN doc A/HRC/14/24/Add.8, 2010) (Étude sur les mécanismes de contrôle, par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires).

E. TERMINOLOGIE ET DEFINITIONS

Capacités:	Aptitudes, ressources, relations et facilitation des conditions permettant une action efficace dans le sens des buts fixés.
Renforcement des capacités:	Action visant à renforcer tous les éléments précités. Ce processus concerne aussi bien les individus que les institutions et le contexte, qui doit être rendu favorable.
Unités de police constituées (Formed Police Units):	Unités de police mobiles homogènes, apportant un appui aux opérations des Nations Unies et assurant la sûreté et la sécurité du personnel et des missions de l'ONU – principalement en termes de maintien de l'ordre public.
Intégration de la problématique hommes/femmes:	Intégrer la "problématique hommes/femmes", c'est évaluer les incidences, à la fois pour les hommes et les femmes, de toute action prévue, dans tous les domaines et à tous les niveaux – notamment en ce qui concerne les lois, les politiques et les programmes. C'est une stratégie qui vise à intégrer totalement les problèmes et les expériences des hommes comme des femmes à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes dans toutes les sphères – politiques, économiques, sociétales -, de manière à donner les mêmes avantages aux femmes et aux hommes et à éviter le maintien d'inégalités entre les deux sexes. Le but ultime est la parité totale.
Égalité entre les sexes:	(Égalité entre les femmes et les hommes): La notion d'égalité entre les sexes est celle d'une égalité au niveau des droits de l'être humain, ainsi que des responsabilités des hommes et des femmes, des jeunes gens comme des jeunes filles, et des possibilités qui leur sont offertes. Cette "égalité" ne signifie pas qu'hommes et femmes vont devenir

“identiques”, mais, tout simplement, que les droits, les responsabilités et les possibilités de chacun ne seront pas différentes, que vous naissiez garçon ou fille. L'égalité entre les sexes signifie que l'on accorde la même attention aux intérêts, aux besoins et aux priorités des femmes et des hommes, en reconnaissant également qu'il existe différentes catégories de femmes et d'hommes. L'égalité entre les sexes ne concerne pas seulement les femmes: c'est une question qui doit se poser aussi bien aux hommes qu'aux femmes et engager les deux sexes de la même manière. L'égalité entre les femmes et les hommes doit être vue comme une “question de droits de l'homme”, ainsi qu'en tant que condition préalable à un développement durable axé sur les êtres humains, et comme indicateur d'un tel développement.

Agent de police:	Tout policier ou tout autre membre des forces de l'ordre au service des Nations Unies et détaché par les gouvernements des États membres à la demande du Secrétaire général.
Renforcement des institutions:	Élément faisant partie intégrante du processus de “renforcement des capacités” (voir plus haut).
Responsable du maintien de l'ordre et du respect des lois:	Tout fonctionnaire, nommé ou élu, exerçant des pouvoirs de police – et notamment les pouvoirs d'arrestation et de détention. Dans les pays où les pouvoirs de police sont exercés par l'armée (militaires en uniforme ou en civil) ou par les forces de sécurité de l'État, on inclut les membres de ces services dans la notion de “Responsable du maintien de l'ordre et du respect des lois”.
La Police et les autres services de détection et de répression:	Cela englobe la Police <i>stricto sensu</i> , la Gendarmerie, les Douanes, les services d'immigration et de contrôle aux frontières, ainsi que les organes qui y sont liés (tel le Ministère de l'intérieur).
La “Composante police”:	L'ensemble des policiers des Nations Unies opérant dans le cadre d'une mission – c'est-à-dire les agents de police à proprement parler, les Équipes de police spécialisées (SPTs) et/ou les Unités de police constituées (FPU).
Le développement de la Police:	Renforcement des services de police du pays hôte grâce à une réforme et une restructuration – dans le cadre général du renforcement des capacités.
Gestion de l'ordre public:	Action de la police visant à faciliter l'exercice, par les citoyens, de leurs droits fondamentaux, sans troubles ou obstacles injustifiés, et éviter que les manifestations publiques menacent la sécurité publique ou ne provoquent des troubles réels.
Sécurité publique:	Assurer la sécurité au quotidien, afin de permettre la libre circulation des personnes et des biens et d'empêcher pratiquement toute infraction et trouble à l'ordre public.
État de droit:	Principe de gouvernance par lequel toutes les personnes, les institutions et autres entités – publiques ou privées -, y

compris l'État, respectent les lois en vigueur, appliquées en toute indépendance, en conformité avec les valeurs et les normes internationales en matière de droits de l'homme. L'état de droit implique également l'adhésion aux principes de suprématie de la loi, de séparation des pouvoirs, de participation aux décisions, de sécurité juridique, de lutte contre les décisions arbitraires et de transparence procédurale et juridique (Rapport du SG, S/2004/616).

Équipe de police spécialisée:

Dans le cadre de telle ou telle spécialisation de la police, Groupe d'experts au service des Nations Unies – et détaché par un pays en particulier ou un groupe d'États membres, à la demande du Secrétaire général.

Police des Nations Unies:

Recouvre à la fois le personnel de la Division de la Police des Nations Unies, au Siège (ce qui englobe la Force de police permanente) et les composantes police de la Mission des Nations Unies, sur le terrain.

Composante police des Nations Unies:

La police des Nations Unies dans le cadre d'une opération de paix.

F. RÉFÉRENCES

Références normatives ou supérieures

- Report of the Panel on United Nations Peace Operations (“Brahimi Report”), A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000 (Rapport du Groupe d’étude sur les opérations de l’Organisation des Nations Unies (dit “Rapport Brahimi”).
- The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General, S/2004/616, 23 août 2004 (Rétablissement de l’état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d’un conflit).
- Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform, Report of the Secretary-General, A/62/659-S/2008/39, 23 janvier 2008 (Assurer la paix et le développement: le rôle des Nations Unies dans l’appui à la réforme du secteur de la sécurité).
- Securing states and societies: strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform, Report of the Secretary-General, A/67/970-S/2013/480 (Sécurité des États et des sociétés: renforcer l’appui global apporté par l’Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité), Rapport du Secrétaire général).
- Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Rule of Law Assistance, 1^{er} avril 2008 (Note d’orientation du Secrétaire général: l’approche des Nations Unies en matière d’aide à l’état de droit).
- Secretary-General’s bulletin on the Organization of the Department of Peacekeeping Operations, ST/SGB/2010/1, 5 février 2010 (Circulaire du Secrétaire général sur l’organisation du Département des opérations de maintien de la paix).
- Report of the Secretary-General on United Nations police, A/66/615, 15 décembre 2011 (Rapport du Secrétaire général sur la Police des Nations Unies

Politiques connexes

- DPKO Policy on Census and Identification of Law Enforcement Officials, 23 juin 2006, Ref. 2006.12 (Politique du DOMP sur le recensement et l’identification des fonctionnaires de la police et des responsables de l’application des lois).
- DPKO Policy on Support for the reform, restructuring and rebuilding of police and law enforcement agencies, 18 décembre 2006, Ref. 2006.30 (Politique du DOMP pour la réforme, la restructuration et la reconstitution des services policiers).
- DPKO Policy on Support for Vetting of Police and other Law Enforcement Personnel, 12 février 2008, Ref. 2008.03 (Politique du DOMP pour l’appui à l’agrément des agents de police et autres responsables du maintien de l’ordre et de l’application des lois).
- DPKO/DFS Policy on Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations, 15 février 2008, Ref. 2008.04 (Politique du DOMP/DAM sur l’autorité, le commandement et le contrôle dans les opérations de maintien de la paix).
- DPKO/DFS iSOP on Detention in United Nations Peace Operations, 25 janvier 2010, DPKO/DFS Ref. 2010.06 (Procédures opérationnelles permanentes – SOP – du DOMP/DAM en matière de détention dans les opérations de maintien de la paix).
- DPKO/DFS Policy on Joint Mission Analysis Centres (JMAC), 1^{er} mars 2015, 2015.03 (Politique du DOMP/DAM sur les Cellules d’analyse conjointe de la Mission – JMAC).

- DPKO/DFS Guidelines on Joint Mission Analysis Centres (JMAC), 1^{er} mars 2015, 2015.04 (Directives du DOMP/DAM sur les Cellules d'analyse conjointe de la Mission).
- DPKO/DFS Policy (revised) on Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations, 1^{er} mars 2010, Ref. 2009.32 (Politique révisée du DOMP/DAM sur les Unités de police constituées dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU).
- DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping, 9 avril 2010 (Concept opérationnel du DOMP/DAM pour la protection des civils).
- United Nations Policy on Human Rights Due Diligence on UN Support to non-UN Security Forces (2011) (Politique des Nations Unies pour une "diligence raisonnable" en matière de droits de l'homme dans le cadre de l'appui de l'ONU aux forces de sécurité non-onusiennes).
- OHCHR/DPKO/DPA/DFS Policy on Human Rights in UN Peace Operations and Political Missions, 1^{er} septembre 2011, 2011.20 (Politique HCDH/DOMP/DAP/DAM sur le respect des droits de l'homme dans les opérations de paix et les Missions politiques des Nations Unies).
- United Nations Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel (2012) (Politique de vérification des antécédents de respect des droits de l'homme par le personnel des Nations Unies).
- DPKO/DFS Policy on Internal Evaluations and Inspections of United Nations Police, 1^{er} octobre 2012, Ref. 2012.13 (Politique du DOMP/DAM sur les évaluations et inspections internes de la Police des Nations Unies).
- United Nations Policy on Human Rights Screening of United Nations Personnel, 11 décembre 2012 ((Politique de vérification des antécédents de respect des droits de l'homme par le personnel des Nations Unies).
- DPKO/DFS Policy on Functions and Organization of the Standing Police Capacity (SPC), 1^{er} janvier 2013, Ref. 2012.12 (Politique du DOMP/DAM sur les fonctions et l'organisation de la Force de police permanente).
- DPKO/DFS Policy on Defence Sector Reform, (2011) (Politique du DOMP/DAM pour la réforme du secteur de la sécurité).
- DPKO/DFS Policy on Quick Impact Projects (QIPs), 21 janvier 2013, Ref. 2012.21 (Politique du DOMP/DAM sur les Projets à effet rapide – QIPs).
- United Nations Policy on UN Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal, 4 février 2013 (Politique des Nations Unies sur les périodes de transition dans le contexte d'une réduction ou du retrait complet des effectifs de la Mission).
- DPKO/DFS Guidelines on United Nations Police Support to the Provision of Security in Electoral Processes, 15 février 2013, Ref. 2013.03 (Directives du DOMP/DAM sur l'appui de la police des Nations Unies en vue d'assurer la sécurité lors des processus électoraux).
- United Nations Policy on Integrated Assessment and Planning, 9 avril 2013 (Politique des Nations Unies pour l'évaluation et la planification intégrées).
- DPKO/DFS Policy on United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions, 1^{er} février 2014, Ref. 2014.01 (Politique du DOMP/DAM concernant la police des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix et les Missions politiques spéciales des Nations Unies).
- DPKO/DFS Guidelines on Design Delivery and Évaluation of Training (Training Cycle), 1^{er} août 2014, Ref. 2014.13 (Directives du DOMP/DAM pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la formation (Cycle de formation)).

G. SUIVI ET RESPECT DES OBLIGATIONS

Le Conseiller pour les questions de police auprès du Département des opérations de maintien de la paix et le Directeur de la Division de la police vérifieront le respect des obligations définies dans le présent document.

H. CONTACTS

Chef de la Section des politiques stratégiques et du renforcement des capacités, Division de la police, Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité (OROLSI), Département des opérations de maintien de la paix (DOMP).

I. HISTORIQUE

SIGNATURE D'APPROBATION:

DATE D'APPROBATION:

DATE D'APPROBATION

SIGNATURE D'APPROBATION:

ANNEXE I

Capacités de la police²

1. **Capacités de performance:** Instruments, fonds, matériel, produits consommables disponibles pour l'exercice du métier. Exemples: véhicules, armes à feu, équipement de protection individuelle.
2. **Capacités personnelles:** Doter le personnel des connaissances nécessaires, d'une bonne formation et des compétences qui lui conféreront une certaine assurance dans l'exercice du métier. Exemple: le personnel est informé des derniers textes de loi adoptés.
3. **Capacité à assumer la charge de travail:** Veiller à recruter suffisamment de policiers qualifiés pour faire face à la charge de travail. Exemple: Le personnel spécialisé est disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour pouvoir faire face à toutes sortes de situations d'urgence.
4. **Capacité de supervision:** Veiller à la mise en place de systèmes efficaces de suivi et de rapport. Exemple: Le personnel sait à qui s'adresser en cas de problème.
5. **Capacité des installations:** Veiller à ce que les installations et équipements permettent un travail de police efficace. Exemple: Il existe suffisamment de postes de police ou autres locaux connexes à une distance raisonnable les uns des autres, pour un travail de police efficace et la liaison avec les collectivités locales.
6. **Capacités d'appui:** Veiller à mettre en place un dispositif concret d'appui aux services de première ligne. Exemple: Personnel/fonctions d'appui, formation, services de criminalistique.
7. **Capacité en systèmes:** Veiller à l'existence de services de gestion de l'information, de technologies de l'information et de la communication, de flux d'information en temps opportun, ainsi qu'à la cohérence des données de diverses institutions traitant les questions de personnel, à l'existence de systèmes de gestion de l'information adéquats en matière financière – y compris parmi les donateurs apportant un soutien à la police.
8. **Capacités structurelles:** Veiller à une organisation hiérarchique optimale: il doit y avoir le moins de niveaux possible en matière de gestion et une délégation de pouvoirs en matière de décisions. Le rôle du Siège doit être en principe d'aider le "bras opérationnel" et de lui faciliter le travail – et non pas le contraire.
9. **Capacités en termes de rôles:** Veiller à l'« autonomisation » des personnes, des équipes et des départements, pour leur permettre d'opérer avec efficacité dans le cadre de l'ensemble de la stratégie organisationnelle – grâce à la délégation de pouvoir en matière de budgets et de prise de décisions, afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles.

² Extrait de la « Boîte à outils pour l'intégrité de la police » (DCAF – Centre pour le contrôle démocratique des Forces Armées, 2012).

ANNEXE II

Cadre de mesure des résultats de la police³

- **Des mesures visant à évaluer les mécanismes** permettent de déterminer si les politiques et les pratiques de tel ou tel organisme sont conformes aux normes professionnelles. Ces mesures, que l'on appelle parfois « mesures de processus », sont essentiellement un ensemble de listes récapitulatives indiquant les politiques ou pratiques éventuellement adoptées par tel ou tel organe. Cela peut comporter une analyse des politiques de recours à la force, des feux de circulation et des passages piétons, ou encore une évaluation de la portée des programmes de formation, des systèmes d'alerte rapide, ainsi qu'un examen des politiques de transparence et une évaluation des relations avec les collectivités par le biais de comités consultatifs citoyens, une analyse de la participation citoyenne aux réunions publiques et autres forums.

Indicateur	Définition	Source
Politiques de la police	Les politiques concernant l'usage de la force et les feux de circulation/les passages piétons sont-elles conformes aux meilleures pratiques nationales?	Analyse des textes des politiques adoptées
Programmes de formation	L'enseignement des écoles de police et la formation en cours d'emploi concernant l'usage de la force, les arrêts régulant la circulation, ou encore la sensibilité aux questions ethniques	Analyse des programmes généraux de formation
Système d'alerte rapide	Bases de données sur – notamment – les plaintes de citoyens reçues par la police, l'usage de la force, les arrêts régulant la circulation	Analyse des spécifications du système d'alerte rapide
Transparence	Publication de données sur – notamment – les plaintes relatives à des infractions, des arrestations, des règles de circulation, le recours à la force, ou encore des plaintes individuelles	Analyse des rapports des différents départements, consultation du site Internet
Relations avec les collectivités	Mise en place de comités consultatifs citoyens, participation des citoyens aux réunions d'information locales, participation des citoyens à la lutte contre la criminalité	Analyse des données fournies par les archives des différents départements, observation des réunions

- **Le comportement des policiers:** le degré de professionnalisme des policiers dans leurs relations avec les populations, le volume et la nature des plaintes de citoyens déposées à la division des affaires internes ou à un organisme traitant ce type de plaintes; le profil et l'éthique des policiers (y compris la satisfaction au travail, la perception des dirigeants des services de police, et le climat en matière d'intégrité.

Indicateur	Définition	Source
Traitement des incidents courants	Professionnalisme des policiers dans leurs relations avec des personnes demandant une aide ou appréhendées par la police	Brèves enquêtes de satisfaction des "consommateurs" vis-à-vis des services de police
Plaintes individuelles	Nombre de plaintes individuelles, taux de maintien de plaintes, pourcentage de policiers faisant l'objet de sanctions	Analyse des rapports annuels des organismes recevant les plaintes

³ Extrait de "Selected International Best Practices in Police Performance Measurement" de Robert C. Davis (RAND, 2012) (Sélection des meilleures pratiques de mesure des résultats de la police).

Moral et éthique des policiers	Satisfaction des policiers dans leur travail et "climat d'intégrité"	Enquêtes sur les policiers
--------------------------------	--	----------------------------

- **La mesure des résultats** indique les taux de criminalité (ajustés selon la démographie des collectivités concernées), les temps de réaction, les taux d'élucidation, la volonté des citoyens de collaborer avec la police, et l'opinion des populations au sujet de la police.

Indicateur	Définition	Source
L'opinion des populations	L'opinion de la population au sujet de l'efficacité de la police et des fautes qu'elle peut commettre	Enquêtes à partir d'échantillons aléatoires de citoyens
Taux de criminalité	Taux d'infractions et de victimisation criminelle signalées à la police, avec ajustement en fonction de la démographie des collectivités concernées	Analyse des données fournies par les systèmes de gestion des dossiers et/ou enquêtes à partir d'échantillons aléatoires de citoyens
Coopération des citoyens avec la police	Volonté des citoyens de signaler à la police des infractions et autres problèmes	Enquêtes à partir d'échantillons aléatoires de citoyens
Temps de réaction	Temps de réaction à des appels aux services de police, en urgence ou non	Analyse des données des archives du service
Taux d'élucidation	Pourcentage d'infractions signalées et ayant abouti à des arrestations	Analyse des données des archives du service

ANNEXE III

Mise en place d'un service de police financièrement viable et durable⁴

- **Budgétisation en fonction des politiques:** Le Plan national de développement de la Police est-il cohérent par rapport à une Stratégie sécuritaire globale du pays hôte? À défaut d'une telle stratégie, le plan correspond-il à d'autres documents stratégiques? Le coût de la sécurité est-il fixé à partir de l'évaluation des menaces, et les exigences budgétaires du Ministère de tutelle sont-elles adéquates?
- **L'enveloppe de ressources:** Les autorités de la police et du secteur de la sécurité ont-elles examiné la question du coût de la sécurité avec le Ministère des finances (le Trésor public) afin de déterminer l'enveloppe de ressources nécessaire?
- **Alignement des donateurs:** Les stratégies, programmes et investissements d'appui au secteur de la sécurité du pays hôte – y compris la police – sont-ils harmonisés en termes de normes de gestion financière publique?
- **Dépenses de personnel et gestion de ce poste:** Dispose-t-on de données précises au sujet de la force des effectifs policiers du pays hôte? Quelle est la répartition des policiers au niveau des grades et de l'échelle des salaires? Les salaires sont-ils payés en temps voulu? Les rémunérations sont-elles assurées par un système de gestion de l'information financière, et a-t-on mis en place des dispositifs de contrôle? Les effectifs de policiers et leurs compétences correspondent-ils à la stratégie existante (ou évolutive), et leur modification entraîne-t-elle également une révision des dépenses de personnel? En bref, quels doivent être les effectifs de policiers, leur niveau de rémunération (et d'avantages sociaux) et le type d'organisation hiérarchique?
- **Gestion des avoirs:** Les équipements de la Police correspondent-ils au niveau de compétences du personnel policier? Les passations de marchés ont-elles respecté les principes et les pratiques d'intégrité – notamment la transparence, une saine gestion, la prévention des fautes et malversations, le respect des obligations et le suivi, ainsi que les principes de responsabilité et de contrôle?

⁴ Avec l'aimable autorisation de la Banque mondiale.

ANNEXE IV

Bonnes pratiques pour la mise en place d'un organe de contrôle interne⁵

- Pour le recrutement du personnel de l'unité de contrôle interne, rechercher essentiellement des officiers de police expérimentés, possédant une longue expérience à des postes très divers et ayant fait des études de haut niveau. Ce type de personnel pourra non seulement constituer un modèle pour les autres policiers, mais être également très crédibles dans l'analyse d'une mission et plus à même de définir les problèmes et de trouver des solutions réalistes.
- L'organe de contrôle pourra commencer par des questions relativement simples – et avoir, dès lors, de fortes chances de déceler les irrégularités. Éviter, au départ, les domaines politiquement sensibles.
- Les policiers composant cette entité devront être prêts à faire face à un certain nombre de défis – par rapport au mandat d'origine. Veiller à ce que les hauts dirigeants comprennent bien que les responsables du contrôle doivent réagir de manière immédiate et directe, face à tous ceux qui souhaitent remettre en question ce mandat de contrôle ou aux questions individuelles de chaque policier.
- Ne pas confier aux inspecteurs le contrôle d'unités ou de services dont ils faisaient précédemment partie: cela pourrait soulever d'inutiles problèmes d'objectivité et d'indépendance des contrôleurs en question.
- S'associer à un service de police d'une autre région ou province afin de "doubler" les analyses sur tel ou tel sujet ou secteur, et d'en échanger ensuite les enseignements.
- Présenter et valoriser les rapports et activités de l'unité de contrôle interne, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du service. Et ce, dans un double but: 1) diffuser des informations au sujet de l'organe de contrôle, de sa hiérarchie et de ses méthodes; 2) en particulier à l'intérieur des services de police, valoriser ces contrôleurs expérimentés pour les présenter comme des "modèles".
- Au terme de leur mission de contrôle, promouvoir les inspecteurs en question – en les nommant à des postes de plus haut niveau.
- Définir le "contrôle interne" comme l'un des sommets de la carrière de policier, de manière à inciter le personnel "sur la montante" à inscrire un tel poste à son palmarès.

⁵ Extrait de l'Ensemble d'outils pour l'intégrité de la police (DCAF, 2012).