

## EXTRAIT DU DOCUMENT

**Policing the Police:  
Formal and Informal Police Oversight Mechanisms in the Americas  
(Surveillance des corps policiers : mécanismes formels et informels de  
surveillance dans les Amériques)**

Rédigé par

**Stephen Randall**

Agrégé supérieur de recherche de la CDFAI et directeur du Latin American Research Centre

et

**Juliana Ramirez, M.A.**  
University of Calgary

Octobre 2011

Préparé pour le Canadian Defence & Foreign Affairs Institute  
1600, 530 – 8<sup>th</sup> Avenue S.W., Calgary (Alberta) T2P 3S8  
[www.cdfai.org](http://www.cdfai.org)

© Canadian Defence & Foreign Affairs Institute

Avertissement : Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement les vues de Sécurité publique Canada, du gouvernement du Canada, ou du Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.

La version complète du rapport est disponible en anglais à l'adresse suivante:  
[www.cdfai.org](http://www.cdfai.org).

## SOMMAIRE

Le présent rapport donne un aperçu de l'évolution des mécanismes de surveillance des corps policiers dans les Caraïbes et en Amérique latine au cours des dernières années et comporte une évaluation de ces derniers. L'étude se limite à deux pays en Amérique du Nord (le Canada et le Mexique), quatre pays dans les Caraïbes (la République dominicaine, Haïti, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago), six pays en Amérique centrale (le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama) et cinq pays en Amérique du Sud (l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Pérou). Chaque État dans la région visée a cherché des moyens de resserrer la confiance entre les institutions policières et le public. Manifestement, les modèles mis en place dans la région sont divers et complexes. Certaines nations ont mis en place des mécanismes civils de surveillance plus solides que d'autres. Elles ont toutes mis en place dans une certaine mesure des mécanismes internes de surveillance pour remédier aux problèmes potentiels d'abus de pouvoir des policiers et régler les plaintes courantes relatives aux activités policières. Certains projets de réforme ont donné de meilleurs résultats que d'autres. La présente étude ne vise pas à louer certaines nations, ni à en critiquer d'autres. Il ressort cependant du présent examen qu'il reste des problèmes à régler dans la région. Les auteurs notent, dans le cadre de l'analyse, plus particulièrement dans leur conclusion, certaines des pratiques exemplaires qui ont été adoptées. Il ressort également de la présente étude que la communauté internationale a un rôle à jouer pour résoudre certaines questions, notamment en encourageant l'adoption de pratiques exemplaires et le dialogue parmi les pays de la région.

## INTRODUCTION

Toutes les nations, que ce soit le Canada ou d'autres pays de l'Amérique du Nord ou de pays dans les Caraïbes ou en Amérique latine, se butent à des difficultés lorsqu'il s'agit de bâtir une culture de confiance entre les institutions policières et leurs citoyens. D'après les données, il semble que plus les institutions policières sont redevables envers le public, plus la confiance est élevée entre le service de police et les citoyens. Comme le suggère un analyste, les sociétés démocratiques ont pour projet commun de vouloir créer des mécanismes visant à assurer au nom du public une surveillance régulière de la conduite des policiers et à prévenir ou à corriger les abus de pouvoir<sup>1</sup>. L'héritage politique et historique varie beaucoup d'une nation à l'autre, et le présent rapport n'a pas pour but de critiquer les tendances et les pratiques dans l'hémisphère, mais plutôt de relever certaines des difficultés auxquelles se butent les pays et les mesures prises pour créer une culture de confiance. En fait, le présent rapport vise à répertorier les mesures qui ont donné des résultats et celles qui n'ont pas fonctionné, autrement dit de tenter de donner corps aux pratiques exemplaires dans l'intérêt des citoyens de la région. Quels sont les obstacles à l'établissement d'une culture de confiance et quelles mesures peut-on prendre pour améliorer la relation entre les citoyens et les institutions policières mises en place pour protéger la société dans son ensemble et pour respecter la primauté du droit?

La question au cœur du débat qui entoure la surveillance civile des institutions policières est la suivante : est-il nécessaire d'ajouter d'autres contrôles ou un système judiciaire solide et indépendant ainsi que la protection des droits des citoyens dans la constitution suffisent-ils pour satisfaire les attentes des citoyens en matière de protection contre les abus dans les sociétés démocratiques? Certains affirment que ces protections ne suffisent pas à elles seules, qu'il faut limiter les pouvoirs des services de police, que les corps policiers ne devraient pas assurer la surveillance de leurs propres activités et que des mesures civiles de contrôle sont essentielles pour éviter les violations des droits de la personne observées au fil des ans dans un certain nombre de pays. On a constaté qu'aux États-Unis, par exemple, certains réformateurs ont tenté au cours des dernières années de limiter les pouvoirs des chefs de police de discipliner les policiers, préférant que des organes civils de surveillance indépendants s'occupent de ces questions. Au Canada, la plupart des villes ont des commissions de police, qui servent plutôt à consulter la population sur des questions de relations entre le public et la police et qui ne s'ingèrent pas directement dans des affaires disciplinaires. En cas de manquement grave à la loi, les tribunaux interviennent, et on passe outre les institutions policières. Craignant que ni le système judiciaire, ni les mécanismes internes des corps policiers ne constituent une protection suffisante contre les abus de pouvoir, divers pays ont mis en place un nombre croissant d'organes d'examen indépendants. C'est le cas par exemple des bureaux d'ombudsman des policiers dans plusieurs états du Brésil et de l'Irlande du Nord, de commissions d'examen des plaintes du public, d'organismes de surveillance, d'inspecteurs généraux dans certaines villes américaines et de l'Independent Complaints Directorate en Afrique du Sud<sup>2</sup>.

Dans les pays de l'hémisphère occidental, la structure des institutions policières et les moyens pris pour établir des mécanismes internes et externes de surveillance des activités de ces institutions varient considérablement. Certains pays, à l'instar du Canada et des

---

<sup>1</sup> Christopher Stone du Vera Institute of Justice dans *Civilian Oversight of the Police in Democratic Societies*. Présentation à la réunion mondiale sur la surveillance civile des services de police tenue à Los Angeles du 5 au 8 mai 2002.

<sup>2</sup> Idem.

États-Unis, ont en place des services de police nationaux, régionaux ou étatiques en plus de services de police municipaux, de sorte qu'il est difficile d'examiner toutes les variantes des mécanismes de surveillance mis en place dans l'hémisphère au fil des décennies.

## **PANOPLIE DE MÉCANISMES DE SURVEILLANCE**

Les mécanismes visant à assurer la conduite éthique des organismes policiers et la protection des droits civils fondamentaux varient considérablement dans les pays des Amériques, allant d'organes civils autonomes qui sont très indépendants des forces de sécurité et qui ne font pas l'objet d'ingérence politique, à des mécanismes purement internes propres aux corps policiers qui ne sont donc pas soumis à un examen public<sup>3</sup>. On constate également une tendance à la hausse en faveur de la mise en place de services de police communautaires dans plusieurs pays de la région. Dans le cadre de ces initiatives, les collectivités locales jouent un rôle direct à l'égard des services de police locaux. Certains organismes de réglementation ont été établis par une loi, et d'autres ont été créés par nomination. Certains mécanismes visent uniquement à traiter les plaintes du public au sujet de la conduite des policiers. Certains peuvent examiner ces plaintes directement, tandis que d'autres peuvent seulement les étudier lorsqu'on interjette appel des résultats d'une enquête policière interne sur une plainte. Certains organismes peuvent seulement présenter des recommandations sur des questions disciplinaires, mais d'autres ont le pouvoir de faire appliquer leurs décisions. Les organismes de surveillance les plus efficaces peuvent aussi élaborer et mettre en place des politiques visant à améliorer la conduite éthique des services de police. Parfois, une seule personne, souvent un ombudsman, exerce un mandat de surveillance, mais dans d'autres cas, il s'agit de commissions formées de plusieurs personnes. Les analystes établissent aussi une distinction entre les organismes de surveillance qui peuvent instituer une enquête ou des politiques et ceux qui ne font que réagir. Presque toutes les administrations au Canada ont une sorte de commission de police civile ou un autre organisme de surveillance. En Amérique latine, 14 pays ont un bureau officiel d'ombudsman qui défend les droits de la personne. Dans la majorité de ces pays, ce bureau est établi dans la constitution, ce qui les protège mieux contre l'ingérence politique. Seulement trois pays ont établi par une loi un bureau d'ombudsman, soit le Costa Rica, l'Équateur et le Panama. Le premier bureau d'ombudsman en Amérique latine a été établi au Guatemala en 1985. Certains pays d'Amérique latine limitent dans la loi les domaines de compétence de l'ombudsman. Par exemple, en Argentine, l'ombudsman ne peut pas se pencher sur des questions touchant la défense et la sécurité nationale, et, dans la plupart des pays, ces magistrats ne peuvent examiner des questions de nature électorale. Naturellement, les responsabilités des ombudsmans ne se limitent pas à la surveillance des activités policières, contrairement aux organes de surveillance des corps policiers.

Les analystes des réformes politiques semblent s'entendre sur le fait qu'en l'absence d'une structure de gouvernance interne efficace des activités policières, il est peu probable que les mécanismes externes de surveillance de ces activités donnent les résultats voulus. On redoute également que les contrôles externes, à moins d'être bien calibrés, aient aussi malencontreusement pour effet de nuire à la capacité des institutions policières de fonctionner de manière efficace. Autrement dit, l'organe de surveillance doit veiller à ce que l'on respecte les normes de conduite éthique, il doit avoir le pouvoir de faire appliquer les politiques sans intervention politique, mais il doit aussi faire attention de ne pas s'ingérer

---

<sup>3</sup> Samuel Walker. « Varieties of Citizen Review: The Implications of Organizational Features of Complaint Review Procedures for Accountability of the Police », *American Journal of Police*, vol. XV, n° 3 (1996), p. 72-73.

dans les activités policières courantes<sup>4</sup>. Il faut garder à l'esprit que les corps policiers dans tous les pays assurent un service public essentiel et font un travail dangereux. Les mécanismes de surveillance civile ne doivent pas empêcher les policiers de bien s'acquitter de leur devoir, mais plutôt veiller à ce qu'ils agissent de manière conforme à l'éthique.

## PRATIQUES EXEMPLAIRES PARMIS LES PAYS VISÉS

De toute évidence, un système idéal de surveillance des institutions policières se compose à la fois d'une structure interne aux institutions policières pour traiter les plaintes des citoyens et d'un organe d'examen indépendant, qui s'occupe exclusivement des plaintes contre les services de police, ou d'un organe de surveillance général, comme un bureau national d'ombudsman ou une commission des droits de la personne. Il est rare que les systèmes qui s'en tiennent à des mécanismes d'examen internes relevant strictement des corps policiers suscitent la pleine confiance du public. Autrement dit, le corps policier ne doit pas avoir le dernier mot au sujet des plaintes du public, ni même en ce qui concerne les dossiers disciplinaires internes. Parallèlement, dans les sociétés où le public a une grande confiance dans le système judiciaire national, on constate qu'un contrôle externe étroit des activités policières semble moins nécessaire.

Un examen des modèles dans la région révèle plusieurs leçons et tendances :

- On s'entend généralement pour dire qu'il doit y avoir une démarcation claire entre les corps policiers et militaires, bien que dans certains des pays visés par la présente étude, les limites entre les compétences de ces deux organismes sont brouillées en raison de la gravité de l'activité criminelle, comme c'est le cas notamment au Mexique et dans des centres urbains dans bien des pays des Caraïbes et de l'Amérique du Sud.
- Il apparaît, à la lumière d'autres informations, que les mécanismes de surveillance qui sont redevables envers l'organe législatif plutôt que l'organe exécutif, comme l'ombudsman au Costa Rica, sont plus susceptibles d'être libres de toute ingérence politique.
- De même, il semble que les garanties en matière de libertés civiles et les mesures établissant des organes comme les bureaux d'ombudsman sont plus susceptibles d'être respectés s'ils sont établis dans la constitution.
- De plus, il est essentiel que les organes de surveillance civils aient le pouvoir de lancer des enquêtes sans que les plaintes leur soient au préalable renvoyées par les corps policiers. Ils doivent aussi avoir le pouvoir de donner suite à leurs recommandations, ce qui ne semble pas être le cas dans les Antilles britanniques.
- Il semble y avoir tout lieu de penser que, pour mettre en place de mécanismes de surveillance, la société civile doit directement contribuer aux organisations chargées de surveiller les corps policiers. Par contre, le rôle que devrait jouer la société civile à cet égard n'est pas clair.
- D'autres réformes sont importantes, mais ne nécessitent pas nécessairement des mécanismes de surveillance externes, par exemple mettre l'accent sur l'amélioration de la qualité, de la vision et de la formation des chefs des services de police ainsi

---

<sup>4</sup> Stephen Mastrofski et Cynthia Lum. « Meeting the Challenges of Police Governance in Trinidad and Tobago », *Policing*, vol. 2, n° 4 (septembre 2008), p. 486.

que renforcer le sens des responsabilités des policiers ordinaires<sup>5</sup>. On a constaté, au Guatemala par exemple, que le sentiment d'autonomie des responsables des services de police locaux, lorsqu'il s'agit de rendre décisions, d'établir des politiques et de prendre l'initiative, nuisait à la mise en place de réformes policières.

- Les services de police communautaires jouent un rôle de plus en plus important dans nombre de pays des Caraïbes et de l'Amérique latine en permettant aux collectivités locales de participer activement à la protection de leur sécurité et en offrant un moyen important d'instaurer la confiance entre les corps policiers et les citoyens.

## MESURER LE SUCCÈS

Il y a différentes façons de déterminer les réussites et les échecs des systèmes de surveillance des corps policiers. Il est juste de dire qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas une pratique exemplaire dans les Amériques qui se démarque des autres. De même, au cours des vingt dernières années, partout dans la région, la façon dont les services de police mènent leurs activités a changée, et la participation de la société civile à l'égard de ces activités est de plus en plus importante. C'est le cas particulièrement des sociétés qui sortent d'un conflit. Il importe de souligner que la surveillance de la conduite des policiers n'est qu'un élément servant à mesurer la réussite d'un système de justice. Le nombre et la nature des crimes signalés dans la société, le taux d'affaires criminelles graves classées et la gestion efficace des accusés, des condamnés et des détenus au sein du système de justice sont d'autres facteurs. L'une des mesures les plus efficaces consiste à déterminer le nombre de plaintes reçues contre des policiers, le pourcentage de plaintes qui sont réglées rapidement et la satisfaction des plaignants.

Mis à part les sondages d'opinion, il est difficile de mesurer la confiance du public à l'égard du système policier. Peu importe les mécanismes de surveillance en place au sein d'une société donnée, il y a toujours des facteurs culturels, politiques et socio-économiques qui contribuent à la criminalité et à la violence. Les auteurs s'entendent pour dire que la réforme des services de police, celle du système de justice, la démocratisation, les questions relatives aux droits de la personne et les enjeux en matière de sécurité sont interreliés<sup>6</sup>. Il n'est donc pas surprenant de constater des réformes inverses ou une opposition à la surveillance civile dans des régions, comme l'Amérique centrale, où le taux de criminalité est à la hausse. Dans des pays où les gouvernements et les institutions policiers font face à des taux de criminalité élevés, on comprend pourquoi la « main de fer » gagne en popularité.

Il y a relativement peu de documentation exposant comment on peut mesurer la réussite des mécanismes de surveillance civils. Toutefois, selon une étude réalisée aux États-Unis, il semble que l'on commence à relever plus systématiquement certains indicateurs<sup>7</sup>. Cette étude, fondée sur des données d'enquête recueillies auprès du public, d'institutions policières et d'organes de surveillance, expose tout un éventail de critères, dont les suivants :

- données statistiques sur les plaintes,

---

<sup>5</sup> Uildriks. « Policing Insecurity and Police Reform in Mexico city and Beyond » dans *Policing Insecurity* d'Uildriks , p. 218 et 219.

<sup>6</sup> Niels Uildriks. « Police Reform, Security and Human Rights in Latin America: An Introduction » dans *Policing Insecurity* d'Uildriks, p. 2.

<sup>7</sup> Beth Anne Mohr, *The Use of Performance Measurement in Civilian Oversight in the United States*, University of New Mexico, 2007. [http://civilianoversight.net/NACOLE-Perf\\_mgmt.pdf](http://civilianoversight.net/NACOLE-Perf_mgmt.pdf). Consulté le 22/10/2011.

- issues des plaintes,
- règlement en temps opportun des plaintes,
- participation de la collectivité,
- satisfaction des intervenants.

Dans le rapport sur les mécanismes de surveillance et la protection des droits de la personne qu'il a remis en 2010 à la Commission des droits de la personne des Nations Unies, Philip Alston a affirmé que tout organe de surveillance devait respecter certains critères<sup>8</sup> pour être efficace :

- avoir les pouvoirs requis pour mener des enquêtes approfondies sur les activités policières;
- exercer un degré suffisant d'autonomie par rapport aux corps policiers et au gouvernement;
- disposer de ressources adéquates;
- faire preuve de transparence dans ses activités et publier fréquemment des rapports;
- bénéficier de la confiance du public et du gouvernement
- faire participer la société civile dans ses activités.

## CONCLUSION

Il ressort clairement du présent survol des mécanismes de surveillance des institutions policières dans certains pays des Amériques que, peu importe la société, mais en particulier dans les sociétés qui se rétablissent après un conflit, la réforme des services de police requiert du temps, de la patience et l'engagement des gouvernements, des institutions policières et des membres de la société civile. Ces réformes nécessitent également de profonds changements culturels, soit la transformation de relations de pouvoir bien établies entre les services de police et les autres institutions étatiques, mais aussi la société civile. La plupart du temps, réaliser un changement ne s'en tient pas à un léger remaniement de la doctrine ou de la pratique en matière de services de police. Vu les circonstances, il faut s'attendre à ce que l'on s'oppose au changement, de sorte qu'une certaine patience est nécessaire pour apporter les réformes qui sont absolument essentielles<sup>9</sup>.

Il ressort aussi clairement de la présente étude qu'il n'y a pas de modèle universel qui convient à toutes les cultures politiques. Malgré tout, on semble constater plusieurs facteurs communs parmi les critères essentiels à la réussite. D'abord, il faut l'engagement des hautes instances politiques pour assurer le respect de la primauté du droit. Ensuite, les corps policiers doivent être prêts à accepter ce que certains considéreront comme un amenuisement de leur autonomie. Troisièmement, tout organe de surveillance doit être indépendant dans la mesure du possible des institutions qu'il est chargé de surveiller et ne doit pas faire l'objet d'intervention politique non fondée. En quatrième lieu, ces organes doivent disposer de ressources adéquates. Enfin, un organe de surveillance ne sera efficace

---

<sup>8</sup> Alston. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 18 mai, p. 12.

<sup>9</sup> William G. O'Neill. *Police Reform in Post-conflict Societies: What We Know and What We Still Need to Know*, New York, International Peace Academy, 2005.

que si ses recommandations sont prises au sérieux et qu'elles sont mises en place par les autorités politiques dans la mesure du possible.