



Boîte à outils

Intégrité de la police



Boite à outils : intégrité de la police

DCAF

Le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées à Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques et les recommandations qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Il apporte son soutien sur le terrain et propose des programmes d'assistance à toutes les parties concernées.

Le DCAF exprime sa gratitude au ministère des Affaires étrangères norvégien pour son soutien à la réalisation de la version originale de cette boîte à outils.

Les positions exprimées sont celles des seuls auteurs et ne sauraient en aucun cas refléter celles des institutions citées ou représentées dans cet ouvrage.

La version française de la Boîte à outils : intégrité de la police a été financée par le Fonds d'affectation du DCAF pour l'Afrique du Nord. Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion des pays contributeurs au Fonds d'affectation. Pour plus d'informations à propos du Fonds d'affectation du DCAF, veuillez consulter le site Web www.dcaf-tfna.org.

Photos de couverture (de haut en bas et de gauche à droite) :

© OSCE/Mikhail Evstafiev

© 2007 Joi Ito. Licensed under the Creative Commons Attribution 2.0 Generic license

© Danish Police (politi.dk)

© 2009 Beijing Patrol. Licensed under the Creative Commons Attribution 2.0 Generic license

© Source Inconnue

© ONU Photo/Christopher Herwig

©DCAF, 2018

Tous droits réservés

ISBN 92-9222-455-7

Mise en page : Bilel Abdennebi

Impression: Imprimerie Villière

Publié par DCAF

B P 1360

1211

Genève1

SUISSE

www.dcaf.ch

Remerciements

A Pierre Aepli, Conseiller principal au DCAF pour la police (jusqu'en mars 2011), qui a initié le projet, en a développé le concept et coordonné la rédaction des neuf chapitres de la boîte à outils.

La phase de révision et d'édition a été dirigée par Marc Remillard avec l'aide de Reto Brunhart et Martha Baillargeon.

Nous tenons à remercier les contributeurs suivants internes au DCAF pour leurs précieux commentaires et recommandations: Daniela Abeztout, Alero Okorodudu, Sophia Hoffmann.

Nous remercions également nos contributeurs extérieurs: Kenneth Kostyo pour son aide à la rédaction et Cherry Ekins pour sa relecture.

Nous remercions Michel Stollsteiner pour son travail de traduction de la version française et Pierre Aepli pour la révision de cette dernière. Merci également à Cécile Lagoutte, Alizée Henry, Paulo Costa et Margaux Carron pour le travail de révision et d'édition final.

Boite à outils pour l'intégrité de la police

La boîte à outils pour l'intégrité de la police vise à aider les services de police à concevoir des mesures efficaces pour combattre la corruption, pour accroître leur capacité de lutte contre la criminalité, améliorer la sécurité publique, renforcer l'état de droit et la confiance du public à leur égard. L'ouvrage comporte neuf chapitres.

1. Introduction : corruption et police
2. Valeurs, règles et comportements
3. Organisation
4. Dispositif de soutien aux policiers confrontés à des questions d'ordre éthique
5. Contrôle interne
6. Supervision et contrôle externes
7. Enquêtes
8. Renforcement des capacités
9. Outils

Table des matières

A propos de la boîte à outils	13
Acronymes.....	19

Chapitre 1

Section 1. Introduction.....	23
Section 2: Corruption dans le domaine de la police ; définitions.....	24
2.1. Qu'est-ce que la corruption?	24
2.2. Qu'est-ce que la police?.....	25
2.3. Qu'est-ce que la culture propre à la police?	25
2.4. Qu'est-ce que la corruption au sein de la police?	25
2.5. Qu'est-ce que la corruption systémique?	27
2.6. Typologie de la corruption et d'autres comportements policiers inappropriés.....	27
2.7. Autres types d'inconduite et de comportements policiers contraires à l'éthique (ou inappropriés)	29
Section 3: Importance de la lutte contre la corruption et les comportements inappropriés dans la police	32
Section 4: Bâtir une police fondée sur l'éthique	34
4.1. Méthodes de lutte contre la corruption et les comportements inappropriés dans la police.....	34
4.2. Eviter les risques potentiels liés à la privatisation et à la sous-traitance.....	37
4.3. Responsabilités dans la lutte contre la corruption	37
4.4. Sur quoi se concentrer?	39
4.5. Facteurs de succès des mesures anticorruption et difficultés rencontrées?.....	39
Section 5: Améliorer les comportements de la police selon les contextes spécifiques	41
5.1. Situations de post-conflit	41
5.2. Pays en transition.....	43
5.3. Pays en développement.....	45
5.4. Pays développés	47
Section 6: Stratégies anti-corruption couronnées de succès	49
6.1. Singapour	49
6.2. Hong Kong	50
Section 7: Conclusions et retour d'expérience – Chapitre 1	51

Chapitre 2

Section 1: Introduction.....	59
1.1. Qu'est-ce que la structure organisationnelle ?.....	59
Section 2: Pourquoi les valeurs, les règles et les comportements sont-ils importants contre la corruption?.....	62
2.1. Impact du changement sur la culture organisationnelle	62
2.2. Une ou plusieurs cultures?.....	63
2.3. Aspects positifs et négatifs de la culture propre à la police.....	64
Section 3: Comment les valeurs, les règles & les comportements peuvent être intégrés au combat contre corruption.....	65
3.1. Améliorer le bien-être du personnel.....	66
3.2. Elaborer un processus d'intégration de la culture dans le combat contre la corruption.....	66
Section 4: Intégrer les valeurs, les règles & les comportements dans des contextes spécifiques..	76
4.1. Pays en situation post-conflit sortant de conflit.....	76
4.2. Pays en transition et en développement.....	77
4.3. Pays développés.....	78
Section 5: Mise en œuvre.....	80
5.1. Soutien managérial.....	80
5.2. Implication du personnel.....	81
5.3. Défis et obstacles à l'élaboration d'un code de conduite.....	81
Section 6: Conclusions et recommandations – Chapitre 2.....	83

Chapitre 3

Section 1: Introduction.....	89
1.1. Structure du chapitre 3.....	89
1.2. Qu'est-ce qu'une organisation?.....	90
Section 2: Pourquoi la question de l'organisation est important dans la lutte contre la corruption?.....	92
2.1. L'organisation est une arène.....	92

2.2. L'organisation génère une culture.....	92
2.3. L'organisation est responsable envers la société et ses membres.....	92
2.4. Les systèmes et les procédures de l'organisation peuvent avoir un impact sur la corruption.....	93
2.5. Des faiblesses de l'organisation ouvrent la porte à des fautes de comportement.....	93
2.6. Les mesures visant à renforcer la capacité des individus à résister à la corruption doivent être prises au niveau de l'organisation.....	93
Section 3: Comment intégrer la dimension organisationnelle dans la lutte anti-corruption.....	94
3.1. L'environnement de l'entreprise.....	94
3.2. Stratégie.....	96
3.3. Structures.....	99
3.4. Procédures.....	104
3.5. Vulnérabilités.....	110
Section 4: L'organisation selon les contextes spécifiques.....	116
4.1. Situations de post-conflit.....	116
4.2. Pays en transition.....	116
4.3. Pays en développement.....	117
4.4. Pays développés.....	118
Section 5: Mise en œuvre – séminaire d'évaluation.....	119
5.1. Objectifs du séminaire d'évaluation.....	119
5.2. Participants.....	119
5.3. Durée.....	119
5.4. Méthodologie.....	119
5.5. Préparation.....	119
5.6. Ebauche de programme.....	119
Section 6: Autres retours d'expérience et quelques facteurs de réussite.....	121
Section 7: Conclusions – Chapitre 3.....	122

Chapitre 4

Section 1: Introduction.....	127
Section 2: Pourquoi aider les policiers confrontés à des problèmes éthiques?.....	129
2.1. Les services de police sont touchés par les changements des sociétés qu'ils servent.....	129
2.2. Les bouleversements sociaux compliquent le travail de la police.....	129

2.3. La professionnalisation des tâches de la police augmente parallèlement à la complexité des problèmes sociétaux.....	130
2.4. Les services de police doivent s'adapter aux nouvelles réalités.....	130
2.5. Tant les policiers que les services de police ont besoin d'aide pour faire face à ces nouveaux défis.....	131
Section 3: Comment réaliser ce soutien dans les services?.....	132
3.1. En développant une approche intégrée.....	132
3.2. En développant une formation éthique.....	132
3.3. En mettant en place une infrastructure de support éthique au sein de l'organisation.....	133
Section 4: Gérer le soutien dans des contextes spécifiques.....	140
Section 5: Exemple concret.....	142
Section 6: Retour d'expérience et facteurs de succès.....	144
6.1. Clés de la réussite d'une formation.....	145
Section 7: Conclusions du chapitre 4.....	146

Chapitre 5

Section 1: Introduction.....	151
1.1. Qu'est-ce que le contrôle?.....	151
Section 2: Pourquoi le contrôle interne est essentiel dans le combat contre la corruption?.....	154
2.1. Le contrôle interne renforce la gestion (management).....	154
2.2. Le contrôle interne améliore l'image de marque de la police.....	154
2.3. Le contrôle interne rend les organisations de police responsables.....	154
2.4. Le contrôle interne contribue au respect de l'éthique.....	154
Section 3: Comment utiliser efficacement le contrôle interne dans lutte contre la corruption.....	155
3.1. Le système de contrôle.....	155
3.2. Différents types de contrôle interne.....	157
3.3. Difficultés soulevées par le contrôle interne dans un service de police.....	165
Section 4: Contrôle dans des contextes spécifiques.....	168
4.1. Le contrôle interne dans la police macédonienne : une situation de post-conflit.....	169
4.2. Le contrôle interne dans la police roumaine : situation d'un pays en transition.....	169
4.3. Le contrôle interne dans la police française : situation d'un pays développé.....	169

Section 5: Outils pratiques.....	170
5.1. Exemple d'une analyse holistique du système de contrôle interne - le cas de la protection des données sensibles.....	171
Section 6: Mise en œuvre.....	173
Section 7: Conclusions du chapitre 5.....	174

Chapitre 6

Section 1: Introduction.....	179
Section 2: En quoi consistent la supervision et le contrôle externes?.....	180
Section 3: Pourquoi les organes de supervision et de contrôle externes sont importants pour lutter contre la corruption ?.....	181
3.1. Renforcer la gouvernance démocratique.....	181
3.2. Promouvoir la confiance du public en sa police.....	181
3.3. Assurer le respect des normes internationales en matière de police et de corruption.....	181
3.4. Améliorer les services de la police.....	182
Section 4: Quel rôle pour les organes de surveillance et de contrôle externes dans la lutte contre la corruption?.....	183
4.1. Différents types de surveillance et de contrôle externes.....	183
4.2. Relations entre contrôle externe et interne.....	184
4.3. Pouvoir exécutif.....	184
4.4. Pouvoir législatif.....	186
4.5. Pouvoir judiciaire et ministère public.....	189
4.6. Organes spécialisés de surveillance et d'anticorruption.....	191
4.7. Les organisations de la société civile et les médias.....	195
4.8. Enquêtes spécifiques.....	199
Section 5: Conclusions – Chapitre 6.....	202

Chapitre 7

Section 1: Introduction.....	205
1.1. Qu'est-ce qu'une enquête policière?.....	205
Section 2: Pourquoi de telles enquêtes sont-elles essentielles pour lutter contre la corruption?.....	207
2.1. On doit avoir confiance en la police.....	207
2.2. Les criminels ont intérêt à corrompre les policiers.....	207
2.3. La nature auto-protectrice de la police.....	208

Section 3: Comment intégrer les enquêtes dans la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique?.....	209
3.1. Identification du type de corruption.....	209
3.2. Développement d'une stratégie d'enquête.....	210
3.3. Stratégies d'enquêtes.....	211
3.4. Conduite du processus d'enquête.....	217
3.5. Processus de décision dans l'enquête.....	218
3.6. Rôle du Ministère public.....	220
3.7. Traiter les fautes de comportement dans la police.....	220
Section 4: Enquêter sur la corruption dans des contextes spécifiques.....	222
4.1. Situation de post-conflits.....	222
4.2. Pays en transition.....	222
4.3. Pays en développement.....	222
4.4. Pays développés.....	223
Section 5: Exemples concrets de programmes, de modèles et d'approches d'investigation.....	225
5.1. Enquête indépendantes.....	225
5.2. Enquêtes internes.....	227
Section 6: Mise en œuvre.....	229
6.1. Séminaires.....	229
6.2. Formation.....	229
6.3. Organisation.....	229
Section 7: Conclusion et recommandations – Chapitre 7.....	231

Chapitre 8

Section 1: Introduction.....	235
1.1. Qu'est-ce que le renforcement des capacités?.....	235
Section 2: Comment intégrer le renforcement des capacités dans la lutte contre la corruption.....	239
2.1. Éléments clés dans le renforcement des capacités.....	239
2.2. Le renforcement des capacités peut dissuader les individus de céder à la corruption.....	239
2.3. Le renforcement des capacités réduit les vulnérabilités de l'organisation face à la corruption.....	239
2.4. Le renforcement des capacités renforce une culture anti-corruption.....	240
2.5. Le renforcement des capacités aide la police à répondre aux attentes du public.....	240

Section 3: Pourquoi le renforcement des capacités est essentiel à la lutte contre la corruption?.....	241
3.1. Pertinence du renforcement des capacités.....	241
Section 4: Intégration du renforcement des capacités dans des contextes spécifiques.....	258
4.1. Situation de post conflit ou de pays en transition.....	258
4.2. Pays développés.....	259
Section 5: Exemples concrets de programmes, de modèles et d'approches anticorruption de la police..	261
5.1. Formation des policiers à l'éthique professionnelle.....	261
5.2. Programme de l'IACP et boîte à outils.....	262
5.3. Méthodologie des cours de formation.....	262
5.4. Théories d'enseignement et d'apprentissage.....	263
5.5. Examen et évaluation des résultats d'apprentissage.....	263
5.6. Mise en œuvre.....	264
Section 6: Conclusions – Chapitre 8.....	266

Chapitre 9

Section 1: Introduction.....	271
Section 2: Pourquoi ce chapitre est important?.....	272
2.1. Divers instruments de mise en œuvre.....	272
Section 3: Comment utiliser ces instruments pour la mise en œuvre concrète de cette boîte à outils ?....	274
3.1. Evaluation de situation.....	274
Section 4: Mise en œuvre concrète dans des contextes spécifiques.....	296
4.1. Le défi de l'analphabétisme.....	297
4.2. Interconnexions entre la corruption et d'autres problèmes.....	297
Section 5: Conclusions, enseignements & facteurs de réussite – Chapitre 9.....	299
5.1. Enseignements tirés des évaluations stratégiques?.....	299
5.2. Enseignements tirés des actions d'apprentissage.....	300
Glossaire.....	303
Sources complémentaires.....	308
Au sujet des auteurs.....	321
Notes.....	324

A propos de la boîte à outils

1. Raison d'être de la boîte à outils pour l'intégrité de la police

Cette boîte à outils sur l'intégrité de la police met l'accent sur les questions de corruption. L'ouvrage permet à ses lecteurs de mieux saisir ce qu'est la corruption dans la police et son impact sur l'organisation, ses valeurs, sa culture et son éthique.

La boîte à outils doit aider les services de police à mieux identifier les phénomènes de corruption et leur fournir les moyens de les combattre. Un autre objectif important du document est de mettre en lumière les relations entre les policiers du terrain, le personnel administratifs et les cadres moyens et supérieurs de la police. La corruption dans la police ne portant pas uniquement sur des questions organisationnelles mais étant fortement dépendante du système de contrôle extérieur et de la nécessaire réalisation de réformes, cette boîte à outils s'adresse particulièrement aux instances de contrôle parlementaires et gouvernementales et aux décideurs politiques de la sécurité publique.

Cette boîte à outils peut être utilisée pour des pays sortant d'un conflit, des pays en transition vers la démocratie, ou des pays développés, car son but principal est de fournir des outils anti-corruption au décideurs politiques et décideurs au niveau de la police afin d'intégrer une structure dans les services de police qui prévient contre la corruption, ou du moins la diminue. Cette boîte à outils insiste particulièrement sur le fait que la corruption dans la police peut apparaître partout. La gestion du changement, l'élaboration de stratégies, l'évaluation des risques, la transparence et l'intégration de la culture et des valeurs dans une organisation sont quelques-unes des mesures décrites dans cette boîte à outils.

2. Thèmes traités et auteurs par chapitre :

Chapitre 1 *Introduction : corruption et police* par Leslie Holmes Chapitre 2 'Valeurs, Règles et comportements' par Éric Cobut

Chapitre 3 *Organisation* par Brian Kingshott et Pierre Aepli

Chapitre 4 *Dispositif de soutien aux policiers confrontés à des questions d'ordre éthique* by André Lacroix

Chapitre 5 *Contrôle interne* par Lena Andersson

Chapitre 6 *Supervision et contrôle externes* et par Hans Born, Aidan Wills, Gabriel Geisler, and Matthias Erny

Chapitre 7 *Enquêtes* par Gerard Snel

Chapitre 8 *Renforcement des capacités* par Alan Beckley

Chapitre 9 *Outils* par Andrew Goldsmith

3. Quelle définition de la corruption?

Une définition de la corruption au sein de la police est nécessaire pour comprendre le concept à la base de la boîte à outils du DCAF sur l'intégrité dans la police. La définition suivante est formulée par le Groupe d'experts d'INTERPOL sur la corruption (IGEC) à l'article 2 de ses «Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services»* (Normes universelles visant à lutter contre la corruption au sein des forces / services de police). (Voir aussi chapitre 1) :

- a. La sollicitation ou l'acceptation, directement ou indirectement, par un fonctionnaire de police

ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police, de tout argent, objet de valeur, présent, faveur, promesse, récompense ou avantage, pour lui-même ou pour un autre individu, groupe d'individus ou organisme, en échange de tout acte ou abstention, déjà accompli ou qu'il se serait déjà abstenu d'accomplir, ou à accomplir ou qu'il devrait s'abstenir d'accomplir à l'avenir, dans l'exercice ou relativement à l'exercice de toute fonction de police ou ayant un rapport avec le travail de police.

- b. L'offre ou l'octroi, directement ou indirectement, à un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police, de tout argent, objet de valeur, présent, faveur, promesse, récompense ou avantage, pour lui-même ou pour un autre individu, groupe d'individus ou organisme, en échange de tout acte ou abstention, déjà accompli ou qu'il se serait déjà abstenu d'accomplir, ou à accomplir ou qu'il devrait s'abstenir d'accomplir à l'avenir, dans l'exercice ou relativement à l'exercice de toute fonction de police ou ayant un rapport avec le travail de police.
- c. Tout acte ou abstention accompli par un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police dans l'exercice de ses fonctions, et susceptible d'exposer indûment une personne à une mise en accusation ou à une condamnation pour commission d'une infraction pénale, ou d'aider indûment une personne à se soustraire à une mise en accusation pour commission d'une infraction pénale ou à obtenir son acquittement.
- d. La communication non autorisée d'informations de police confidentielles ou à diffusion restreinte, en échange d'une récompense ou pour un autre motif.
- e. Tout acte ou abstention accompli par un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police dans l'exercice de ses fonctions afin d'obtenir de l'argent, un objet de valeur, un présent, une faveur, une promesse, une récompense ou un avantage, pour lui-même ou pour un autre individu, groupe d'individus ou organisme.
- f. Tout acte ou abstention constitutif de corruption aux termes de la législation de l'Etat membre.
- g. La participation, en qualité d'auteur principal, de coauteur, d'initiateur, d'instigateur, de complice, de complice par instigation, de complice par assistance ou en toute autre qualité, à l'accomplissement ou à la tentative d'accomplissement de tout acte visé par le présent article.

* Les citations ci-dessus sont traduites du texte original en anglais.

4. A qui s'adresse la boîte à outils ?

Cette boîte à outils anti-corruption est conçue pour aider le lecteur à comprendre ce qu'est la corruption au sein de la police et à prendre des mesures appropriées pour la combattre. Elle vise à présenter les mesures qui peuvent être mises en œuvre par des décideurs responsables. Elle met l'accent sur les décideurs, les chefs et les fonctionnaires de police au sein:

- Des parlements nationaux
- Des gouvernements nationaux
- Des institutions du secteur de la sécurité
- Des services de police nationale
- Des autorités policières
 - Haute direction
 - Direction intermédiaire
 - Officiers des ressources humaines
 - Académies de police nationales
 - Organisations nationales et internationales

5. Structure de la boîte à outils ?

Les chapitres de la boîte à outils sont structurés de la manière suivante :

1. Introduction
2. Pourquoi le sujet est-il important pour la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique
3. Comment le sujet peut-il être intégré dans la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique ?
4. Intégration du sujet dans des contextes spécifiques
5. Recommandations principales

6. Quels sont les sujets principaux et les facteurs clés des chapitres ?

Cette boîte à outils pour l'intégrité de la police est divisée en neuf chapitres, chacun comprenant plusieurs sections et sous-sections. La boîte à outils peut être utilisée de différentes manières. Une lecture chronologique, du chapitre 1 au chapitre 9, est recommandée pour une présentation exhaustive du phénomène de corruption dans la police et des mesures à prendre pour réduire ses effets. Le lecteur peut aussi choisir, en fonction de ses intérêts particuliers, d'aborder les chapitres selon un ordre différent.

Les auteurs de cette boîte à outils décrivent de nombreux exemples de cas de corruption complexes. Chaque chapitre contient des encadrés illustrant de tels cas et décrivant les actions prises pour les aborder ; il comprend également des recommandations servant de guide au développement d'une politique anti-corruption dans le domaine concerné.

Le champ global de la corruption est vaste : ce document se concentre sur les formes qu'elle revêt dans les services de police. L'analyse de l'organisation en tant que telle permet de déterminer dans quelle mesure ses relations avec son environnement, sa culture, ses structures et ses processus peuvent influencer les phénomènes de corruption parmi ses membres. Les risques ressortissant aux vulnérabilités organisationnelles et les mesures pour les réduire sont examinés en fonction de leurs conséquences sur la propension des individus à succomber à la corruption ou sur leur capacité à lui résister. La dimension individuelle de la question est donc placée dans le cadre institutionnel et les mesures prises à l'un de ces niveaux complètent et renforcent celles qui le sont à l'autre. L'approche est globale.

Les neuf chapitres de ce document fournissent donc une appréciation et une connaissance globales de la corruption dans la police et offrent des méthodes et des outils pour y faire face. Il est important de comprendre que malgré l'existence d'une structure adéquate de lutte contre la corruption, cette dernière peut être observée à travers des comportements inadéquats individuels. D'autre part, la structure organisationnelle et la gestion peuvent réduire ou encourager la corruption. Un manque de culture d'intégrité dans les processus et activités peut laisser la porte ouverte à la corruption. La réforme de la police et le changement de la gestion de la police doivent toujours prendre en compte la question de la lutte contre la corruption policière. Les 9 chapitres sont présentés ci-dessous :

Chapitre 1- L'introduction décrit le phénomène de corruption dans la police ; elle le définit et présente ses différentes formes : faute de comportement individuelle, corruption organisationnelle, corruption systémique. Ce chapitre fait aussi le lien avec les autres chapitres en abordant la question générale de la réduction de la corruption dans la police. L'auteur montre ce qu'est la corruption au sein de la police, mais il souligne également que **ce phénomène peut être restreint**. Ce chapitre aborde les sujets suivants :

- Qu'est-ce que la corruption dans la police – y a-t-il une définition internationale ?
- Pourquoi est-il important de lutter contre la corruption dans la police ?
- Comment développer une police ayant une éthique et adapter les comportements individuels à cette éthique ?
- Comment faire réussir et éviter les échecs des stratégies anti-corruption ?
- Quel retour d'expérience ?

Chapitre 2 – Les Valeurs, Règles et Comportements traitent du rapport du policier à la culture, aux valeurs et aux normes de conduites de son organisation, et de son respect des règles, des normes et du cadre légal. L'auteur montre que la mise en place d'un cadre éthique réduit les cas de corruption. Ce chapitre souligne l'importance d'une culture organisationnelle pleinement intériorisée par le policier comme base de son comportement correct. Sans l'engagement personnel du policier à se comporter de façon éthique, les mesures organisationnelles ne peuvent suffire. Dans ce cadre **la culture organisationnelle est fondamentale et le comportement individuel approprié** est le gage du succès d'une politique anti-corruption réussie dans un service de police. Les principales questions abordées dans ce chapitre sont:

- Pourquoi les valeurs, règles et comportements sont-ils importants pour lutter contre la corruption?
- Comment les valeurs, règles et comportement peuvent-ils être intégrés dans le combat contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique?
- Les modèles et programmes internationaux peuvent-ils être suivis?
- Quel retour d'expérience ?

Chapitre 3 – Organisation. Ce chapitre traite de la relation entre organisation, corruption et comportement contraire à l'éthique. Il examine si certains types d'organisation et/ou de situations sont plus ou moins favorables au développement de la corruption et des comportements contraires à l'éthique. Il analyse et décrit les vulnérabilités principales d'une institution face à ces phénomènes. Ce chapitre traite ensuite du management et des processus qui sous-tendent le bon fonctionnement de l'organisation et des mesures permettant de réduire les vulnérabilités identifiées. En particulier, il discute les modèles d'organisations et les changements conduits dans des services de police pour combattre la corruption en limitant les **risques induits par les faiblesses organisationnelles**.

Les principales questions abordées dans ce chapitre sont :

- En quoi l'organisation est-elle importante pour combattre la corruption?
- Comment définir un environnement et un impact organisationnel?
- Est-ce que le changement peut réduire la corruption d'une organisation?
- Quels sont les vulnérabilités et les risques majeurs d'une organisation en changement ?
- Quel retour d'expérience dans le contexte international ?

Chapitre 4 – Dispositif de soutien aux policiers confrontés à des questions d'ordre éthique. Ce chapitre examine pourquoi et quand un tel soutien est nécessaire et comment il peut être dispensé. L'orientation du chapitre est délibérément pratique, avec des recommandations et des exemples concrets qui visent à aider les services de police à fournir un appui aux policiers confrontés à ces situations. Le chapitre se concentre principalement sur **la relation entre le soutien aux policiers et le service de police doté d'une éthique et la lutte contre la corruption**.

Chapitre 5 – Le contrôle interne aborde le lien entre la corruption et le contrôle interne d'une institution de police en examinant comment un système de contrôle interne bien structuré aide à détecter et prévenir la corruption et les comportements contraires à l'éthique. Il établit les procédures pour assurer la réalisation d'un objectif organisationnel d'une manière éthique et légale, et pour intégrer des mécanismes de contrôle et des principes éthiques dans le domaine des ressources humaines, dans le recrutement et la promotion des fonctionnaires de police. Ce chapitre contient les principes essentiels du contrôle interne qui devraient être intégrés dans toutes les activités de gestion, de planification et de communication, ainsi que leur évaluation.

Il montre en particulier que **la corruption organisationnelle et les fautes de comportement peuvent être diminuées grâce au contrôle interne**. Les principales questions dans ce chapitre sont:

- En quoi le contrôle interne est-il important pour lutter contre la corruption?
- Comment utiliser le contrôle interne pour lutter contre la corruption?
- Comment relever les défis dans les pays en transition luttant contre la corruption de la police?
- Quel est le danger d'un contrôle excessif?
- Quel retour d'expérience?

Chapitre 6 – La supervision et le contrôle externes traitent du contrôle externe des activités de la police. La supervision externe comprend les contrôles parlementaire, gouvernemental et judiciaire. Elle inclut aussi la supervision par le public au travers de la société civile et des médias. La corruption de la police se développe dans un environnement sans contrôles externes. Ce chapitre se concentre sur les types de supervisions/contrôle externes et décrit les démarches pour établir et renforcer son fonctionnement. Le chapitre décrit les stratégies de contrôles externes et les moyens de les analyser. Il conclut que **la corruption peut être évitée grâce à un(e) supervision/contrôle externes**. Les questions principales sont:

- En quoi les procédures de supervision/contrôle externes sont importantes pour lutter contre la corruption?
- Comment structurer le contrôle externe?
- Quel rôle pour les organes de supervision/contrôle externes ?
- Comment utiliser les modèles internationaux de supervision/contrôle externes ? Comment développer un système de supervision/contrôle externes ?

Chapitre 7 – Enquêtes établit les façons de lutter contre la corruption par des mesures d'enquêtes spécifiques. Il discute l'organisation d'un service d'enquêtes interne ou externe et son fonctionnement sur la base d'une stratégie d'enquêtes menée dans un cadre légal et dans le respect des droits de l'homme. Ce chapitre comprend un guide pratique et présente un cadre théorique en fournissant chaque fois des exemples. Il explique également la gestion et le processus décisionnel d'enquête. **Des mesures d'enquêtes efficaces freinent la corruption**. Les principales questions de ce chapitre sont présentées ci-dessous:

- En quoi l'enquête est importante pour réduire la corruption et les comportements contraires à l'éthique?
- Comment l'enquête peut-elle être intégrée aux mesures de lutte contre la corruption?
- Qu'est-ce que l'art de l'enquête et comment gérer les processus d'enquête?
- Comment les exemples pratiques peuvent-ils être utilisés pour conduire les enquêtes?
- Comment mettre en œuvre des mesures spécifiques de renforcement des enquêtes ?

Chapitre 8 – Le renforcement des capacités traite de différentes procédures de renforcement de capacités ayant trait à la lutte contre la corruption. Il décrit les lignes directrices de la mise en place d'un programme de renforcement des capacités en termes d'éthique ; il examine la problématique de changement que cela implique et propose plusieurs approches utilisant des outils, des techniques spécifiques, des procédures et des politiques spécifiques. Le renforcement des capacités est un moyen global de **lutter durablement contre la corruption**. Les principales questions de ce chapitre sont présentées ci-dessous:

- En quoi le renforcement des capacités est important dans la lutte contre la corruption?
- Comment intégrer le renforcement des capacités dans un service de police luttant contre la corruption?
- Comment le renforcement des capacités peut-il être intégré dans des contextes spécifiques?
- Des exemples pratiques peuvent-ils être utiles et comment les mettre en œuvre en tant que méthodologie?
- Comment mettre en œuvre les retours d'expérience ?

Chapitre 9 – Les outils. Ce chapitre fournit des définitions clés et un cadre d'analyse clair de la corruption policière. Il décrit des stratégies et des méthodes d'analyse de risque dans ce contexte. Des instruments spécifiques d'évaluation et d'appréciation de situation sont proposés ainsi qu'un modèle de gestion du changement aux fins de mettre en place une stratégie anti-corruption. Le chapitre aborde également la question des séminaires de formation et celle de la communication en tant qu'instruments principaux de soutien à la mise en œuvre de cette stratégie. **L'utilisation optimale des instruments participe à la réduction de la corruption**. Les principales questions de ce chapitre sont présentées ci-dessous.

- En quoi les appréciations de situation stratégiques sont-elles importantes pour lutter contre la corruption?
- Comment utiliser la matrice d'évaluation des risques à des fins personnelles?
- Comment préparer les évaluations d'activités d'apprentissage ?
- Quels sont les instruments et méthodes spécifiques utiles?
- Comment mettre en œuvre ces instruments spécifiques dans une organisation existante ?
- Quelles sont les enseignements tirés et les facteurs de succès?

7. Comment enrichir la boîte à outils ?

La boîte à outils du DCAF sur l'intégrité de la police a été élaborée afin de donner aux Etats et à leurs services de police un outil leur permettant de prendre en charge, à leur niveau, la lutte contre la corruption. Cette boîte à outils, disponible en libre accès sur le marché et dans les bibliothèques, est présentée par le DCAF et les organisations partenaires aux pays et aux services de police du monde entier. Les intéressés sont invités à s'adresser au DCAF pour obtenir des expertises ou des conseils complémentaires ainsi que des formations spécifiques pour renforcer leurs capacités de lutte contre la corruption dans la police.

Le DCAF, en tant qu'organisation éditant cette boîte à outils, rassemble et coordonne un vivier d'experts internationaux pouvant dispenser une formation avec le soutien de ses organisations partenaires. L'introduction de la boîte à outils contient un modèle de formation basée sur cette boîte à outil. Ultérieurement, d'autres formations pourront être offertes en fonction des demandes formulées par les intéressés. Ces programmes de formation seront développés avec les instances concernées. Après avoir reçu une demande de formation, un questionnaire sera envoyé pour évaluer les besoins à couvrir et le DCAF préparera et délivrera cette formation spécifique en collaboration avec des experts internationaux.

L'évaluation mentionnée pour répondre à une demande spécifique garantit qu'il n'y aura pas de redondances avec d'autres programmes ; cet examen donne la possibilité de coopérer avec une organisation partenaire travaillant dans ce domaine. De plus, le DCAF attend du pays ou du service de police demandeur, que des mesures proactives soient prises pour mettre en œuvre les normes internationales de lutte contre la corruption de la police. Ces efforts doivent assurer la pérennisation des démarches entreprises.

Acronymes

ACC	Commission australienne de lutte contre la criminalité
ACLEI	Commission pour l'intégrité du maintien de l'ordre public australienne
AFP	Police Fédérale Australienne
BiH	Bosnie-Herzégovine
BNP	Police Nationale du Burundi
BPD	Département de la Police de Baltimore
CEE	Europe centrale et orientale
CDE	Conseil de l'Europe
COSO	Comité des organisations de parrainage
FBI	Bureau d'enquête fédéral des Etats-Unis
FOI	Liberté de l'information
GCB	Baromètre mondial de la corruption
HRM	Gestion des ressources humaines
IAB	Bureau des Affaires internes
IACP	Association internationale des chefs de police
ICAC	Commission indépendante contre la Corruption
IGEC	Groupe d'experts sur la corruption d'Interpol
IO	Organisation internationale
IT	Technologies de l'information
KNAB	Bureau de prévention et de combat de la corruption (Lettonie)
MO	modus operandi
NSWPF	Service de police de Nouvelle-Galles du Sud
NYPD	Département de police de New York
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OING	Organisation internationale non-gouvernementale
ONG	organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESTL	politique, économique, social, technologique et juridique
PLAN	proportionnalité, légalité, accessibilité, nécessité
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
QPS	Service de police du Queensland (Australie)
SPF	Force de police de Singapour

SWOT	Forces, faiblesses, opportunités, menaces
TI	Transparency International (ONGI)
TNA	Evaluation des besoins en formation
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
UN	Nations Unies
UNCAC	Convention des Nations unies contre la corruption
US	Etats-Unis
USKOK	Bureau croate pour la suppression de la corruption et du crime organisé

1

Chapitre 1

Introduction: Corruption et Police

■ Leslie Holmes

1

Introduction du chapitre 1

Depuis le milieu des années 90, les pays, les organisations internationales (OI), les organisations non gouvernementales (ONG) et les ONG internationales (ONGI) reconnaissent de plus en plus la corruption comme un grave problème mondial. Cependant, la plupart des autorités hésitent à identifier et à traiter de manière adéquate la question de la corruption dans les services de police.

Dans certains pays, on considère que la corruption est un problème mineur, qu'elle soit le fait de quelques individus malavisés («pommes pourries») ou qu'elle revête un aspect systémique («tonneau pourri» ou «verger pourri»).¹ La corruption de la police est un sérieux défi. À une extrémité du spectre, le citoyen est irrité par les pots-de-vin qu'il doit verser pour des infractions présumées au code de la route ; à l'autre extrémité, les policiers corrompus peuvent conspirer avec des criminels et des gangs du crime organisé dans le trafic de drogues, d'êtres humains et d'armes.²

Ce chapitre traitera des sujets suivants :

- Définitions pertinentes de la corruption et d'autres formes de fautes de comportement dans la police.
- Explications sur l'importance de combattre la corruption et les fautes de comportement inapproprié ou contraire à l'éthique.
- Moyens de réduire la corruption de la police et d'édifier un service de police plus éthique.
- Examen des problèmes qui se posent dans des contextes spécifiques et des méthodes pour les combattre.
- Description et évaluation d'exemples concrets de stratégies anti-corruption.
- Proposition de présentation à des policiers de la matière traitée dans ce chapitre.

Liens avec les autres chapitres

Ce premier chapitre traite en termes généraux du problème de la corruption. Chaque sujet / domaine lié à la corruption au sein de la police sera abordé plus en détail dans les autres chapitres.

2

Définitions relatives à la corruption au sein de la police

Cette section explore le concept de corruption. D'autres types de fautes de comportements contraires à l'éthique ou inappropriés sont également abordés.

2.1. Qu'est-ce que la corruption ?

Il n'y a pas de définition universellement reconnue de la corruption, et en débattre n'entre pas dans le cadre de cette boîte à outils pratique. La définition adoptée ici est celle proposée par le Groupe d'experts Interpol sur la corruption (IGEC), ici traduite de l'anglais: *La corruption est une action ou une omission d'agir de la part d'individus ou d'organisations, publiques ou privées, en violation de la loi ou de la confiance*. Cette définition est large et peut être appliquée à des individus et à des groupes - policiers et unités de police - ainsi qu'à d'autres fonctionnaires et organisations étatiques ou à des particuliers et à des organisations.

Il peut sembler difficile d'identifier et de catégoriser objectivement la corruption. Ce problème peut être minimisé en considérant deux variables :

1. *Situation juridique*. Les lois d'un pays interdisent-elles les actions ou les non-actions relevant de la corruption? Une telle approche est spécifique au pays et n'est pas soumise à des accusations d'«impérialisme culturel» (application inappropriée des valeurs de la culture A à la culture B ou prétention de la culture A d'avoir des valeurs supérieures à la culture B).
2. *Perceptions*. Les groupes de réflexion préconisent-ils et / ou les enquêtes d'opinion auprès du public suggèrent-elles qu'un type particulier d'action ou de non-action est largement considéré comme corrompu?

Idéalement, les deux variables seraient combinées pour donner une image de la façon dont la corruption est considérée dans un endroit donné. Dans certains pays, cependant, il n'existe pas de lois spécifiques sur la corruption ou elles sont incomplètes ou ambiguës. Dans de tels cas, il est important de mener des enquêtes; en particulier comme celles qui organisent et comparent les résultats de sondages auprès de différents types de populations, par exemple les classes populaires ou les élites.

Certaines personnes peuvent prétendre que les enquêtes d'opinion ne reflètent qu'une image des perceptions de corruption (et non la situation réelle) ; mais il y a deux contre-arguments. Premièrement, les enquêtes peuvent inclure des questions liées à la réalité (l'expérience vécue) aussi bien que des questions liées à la perception (ce qui a été ressenti). Deuxièmement, la perception peut être une forme de réalité. Autrement dit, si le public croit qu'il y a un problème et qu'il agit selon cette croyance, il y a alors un problème et les autorités doivent le régler.

Les deux variables décrites ci-dessus (à savoir la situation réelle et la situation perçue) aident à comprendre comment la corruption est considérée dans un secteur déterminé. Il est également utile de comparer la situation aux normes et standards internationaux. Ceci est acceptable, pour autant qu'il soit explicitement reconnu qu'un pays soit évalué selon des critères qui peuvent ou non être compatibles avec ce qui est considéré comme normal dans ce pays.

Il existe de nombreux types de corruption, dont il nous faut, avant de conclure sur la définition de la corruption, explorer certains plus en détail. (Voir le tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1: Types communs de corruption

Type	Description
Corruption «herbivore» (<i>Grass-eating corruption</i>) (réactive) et «mangeuse de viande» (proactive) ⁴	La corruption «herbivore» (ou réactive) désigne une situation où un policier accepte un pot-de-vin offert, alors qu'une corruption «carnivore» (ou pro-active) indique qu'un policier a demandé ou exigé un pot-de-vin.
Corruption passive ou active ⁵	La corruption «active» fait référence aux actions de corrupteurs («donateurs») cherchant à corrompre, alors que la corruption «passive» fait référence à une personne recevant un pot-de-vin (fonctionnaire corrompu, «destinataire»).
Corruption noire, blanche ou grise ⁶	Basée sur deux hypothèses : 1. qu'au fond certaines formes de corruption sont acceptables, et 2. que les élites et le public ont des points de vue différents sur ce qu'est la corruption. La corruption «noire» est considérée par les deux comme inacceptable, tandis que la «blanche» est perçue par les deux comme bonne. Il y a corruption «grise» quand ils sont en désaccord.

2.2. Qu'est-ce que la police ?

La police⁷ se définit comme la force civile d'un État qui est responsable de la prévention et de la détection de la criminalité et du maintien de l'ordre public. Le terme «police» englobe donc tous les organismes chargés du respect de la loi: services nationaux et locaux, services spécifiques (police de la route, police financière, etc.) qui exercent des «pouvoirs de police», notamment le pouvoir d'arrestation et de détention.

2.3. Qu'est-ce que la culture de la police?

La culture, en général, se définit par les croyances collectives, les valeurs, les attitudes et les connaissances d'une société donnée. La culture peut se manifester sous la forme de modèles de comportement communs au sein d'une société. La culture de la police peut être définie comme suit : «La culture de la police recouvre les valeurs et les normes qui influent sur les comportements et les pratiques de travail, tels qu'appliqués par les policiers.»⁸

Toutes les cultures ont des subdivisions (sous-cultures) et les services de police ne sont pas différents (voir chapitre 2). Il y a des différences entre les valeurs dominantes et les attitudes - la culture - de la police judiciaire et de la police de la circulation, entre les policiers en civil et ceux en uniforme. Il y a aussi souvent des tensions entre les services de police nationaux et locaux. Ces différences de valeurs peuvent se manifester par des comportements différents au sein des diverses sous-cultures qui existent dans la police.

2.4. Qu'est-ce que la corruption de la police?

La définition de la corruption de la police adoptée dans ce chapitre 1 est celle de l'IGEC à l'article 2 de ses « Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services » (*Normes universelles visant à lutter contre la corruption au sein des forces/services de police*).⁹ Voir dans l'Encart 1 ci-dessous cette définition détaillée de la corruption:

Encart 1: Définition par l'IGEC de la corruption au sein de la police (traduit de l'anglais)

- h. La sollicitation ou l'acceptation, directement ou indirectement, par un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police, de tout argent, objet de valeur, présent, faveur, promesse, récompense ou avantage, pour lui-même ou pour un autre individu, groupe d'individus ou organisme, en échange de tout acte ou abstention, déjà accompli ou qu'il se serait déjà abstenu d'accomplir, ou à accomplir ou qu'il devrait s'abstenir d'accomplir à l'avenir, dans l'exercice ou relativement à l'exercice de toute fonction de police ou ayant un rapport avec le travail de police.
- i. L'offre ou l'octroi, directement ou indirectement, à un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police, de tout argent, objet de valeur, présent, faveur, promesse, récompense ou avantage, pour lui-même ou pour un autre individu, groupe d'individus ou organisme, en échange de tout acte ou abstention, déjà accompli ou qu'il se serait déjà abstenu d'accomplir, ou à accomplir ou qu'il devrait s'abstenir d'accomplir à l'avenir, dans l'exercice ou relativement à l'exercice de toute fonction de police ou ayant un rapport avec le travail de police.
- j. Tout acte ou abstention accompli par un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police dans l'exercice de ses fonctions, et susceptible d'exposer indûment une personne à une mise en accusation ou à une condamnation pour commission d'une infraction pénale, ou d'aider indûment une personne à se soustraire à une mise en accusation pour commission d'une infraction pénale ou à obtenir son acquittement.
- k. La communication non autorisée d'informations de police confidentielles ou à diffusion restreinte, en échange d'une récompense ou pour un autre motif.
- l. Tout acte ou abstention accompli par un fonctionnaire de police ou un autre membre du personnel d'une force ou d'un service de police dans l'exercice de ses fonctions afin d'obtenir de l'argent, un objet de valeur, un présent, une faveur, une promesse, une récompense ou un avantage, pour lui-même ou pour un autre individu, groupe d'individus ou organisme.
- m. Tout acte ou abstention constitutif de corruption aux termes de la législation de l'Etat membre.
- n. La participation, en qualité d'auteur principal, de coauteur, d'initiateur, d'instigateur, de complice, de complice par instigation, de complice par assistance ou en toute autre qualité, à l'accomplissement ou à la tentative d'accomplissement de tout acte visé par le présent article.

Deux raisons suggèrent que la plupart des formes de corruption ont tendance à être plus graves si elles sont commises par des policiers plutôt que par d'autres agents de l'État ou des dirigeants d'entreprise:

1. La police est un service de l'État dont le public attend le contrôle du comportement des autres, y compris d'autres représentants de l'État ; si le public ne peut pas faire confiance à la police, il n'y a aucun autre service légitime chargé de faire respecter la loi et le maintien de l'ordre auquel le public peut s'adresser.
2. Une grande partie des activités de la police se déroule à l'insu du grand public et implique souvent l'entretien de contacts avec des malfrats. Cela rend souvent le travail de la police moins transparent que celui d'autres services de l'État - non seulement vis à vis du public, mais même au sein des services de police. Si la police s'attend à ce que le public accepte un manque de transparence, parfois nécessaire, de son travail, il faut alors que ce même public puisse lui faire encore plus confiance qu'aux autres agences étatiques qui œuvrent « en pleine lumière ».

Avant de conclure sur la définition de la corruption au sein de la police, voir l'encart 2 ci-dessous pour l'analyse de certains éléments liés à l'intégrité et à la corruption de la police:

Encart 2 : Trois caractéristiques générales de la corruption de la police liées à l'intégrité de la police

1. La première caractéristique est la version de l'omertà propre à la police, ou «loi du silence» - parfois appelé «blue wall» (mur bleu) ou «blue code of silence» (code bleu du silence). Elle peut prendre la forme d'une simple omission de signaler une erreur commise par un collègue. Dans certains cas, mais pas dans tous, cela implique de couvrir une faute de comportement.
2. La deuxième caractéristique est le sentiment parmi les policiers que certains aspects de leur comportement incorrect sont acceptables. Cette notion est résumée par le terme «corruption pour une noble cause» et constitue un exemple classique de corruption «grise» (voir tableau 1 ci-dessus). Dans cette situation, les policiers vont sciemment «plier», contourner ou même enfreindre la loi sur la base d'une notion relative de l'éthique. Ils négocient une entente avec un criminel - en lui promettant une peine plus légère ou même en ignorant la loi en échange d'informations qui les aideront à trouver, arrêter ou condamner quelqu'un qu'ils soupçonnent d'avoir commis un crime plus grave.
 - a. Selon certains, cela ne devrait pas s'appeler corruption, puisque le policier n'en retire aucun profit personnel. Les fonctionnaires de police, cependant, enfreignent toujours sciemment les règles et sapent ainsi l'état de droit (ce qui aide à expliquer pourquoi la noble cause est implicitement mentionnée dans la définition de la corruption de la police donnée par l'IGEC).
 - b. Dans de tels cas, la loi est considérée comme un concept relatif, alors que l'état de droit repose sur un certain nombre de principes absolus (égalité de tous devant la loi, non-rétroactivité des lois).
3. La troisième caractéristique est la «corruption de processus». Dans leur enthousiasme à obtenir une condamnation, les policiers vont parfois modifier («truquer»), compléter («bourrer») et / ou fabriquer des preuves. Ce faisant, ils agissent au-dessus des lois et ne suivent pas une procédure réglementaire.

2.5. Qu'est-ce que la corruption systémique?

La corruption systémique se caractérise par de vastes activités englobant tous les stades de corruption, du plus bénin au plus sophistiqué. Dans ce cas, la corruption n'est plus l'exception. Parfois même, la corruption systémique peut faire partie d'un type spécifique de système de gestion ou de gouvernance. La corruption systémique est caractérisée à la fois par l'ampleur des activités de corruption et par les règles et les normes qui les facilitent.¹⁰

2.6. Types de corruption et autres comportements inappropriés de la police

La forme la plus courante de corruption de la police - ou du moins celle que le public pense être la plus répandue - est l'acceptation de pots-de-vin. Cependant, de nombreux autres types de comportement peuvent également nuire à la confiance et à l'image de la police et par conséquent doivent être détectés et corrigés.¹¹

2.6.1. Police ne tenant pas compte de la loi

Un petit exemple de comportement inapproprié est lorsque la police contrevient aux règles de la circulation (limites de vitesse, feux rouges, restrictions de stationnement, etc.) sans raison légitime. Un exemple plus sérieux est celui où la police ne respecte pas les droits de l'homme: en 2005, Amnesty International États-Unis a démontré que certains policiers américains n'ont pas respecté les droits de personnes homosexuelles et transgenres, tandis que la police française a été accusée de bafouer les droits des immigrants illégaux dans les centres de détention.

2.6.2. Contournement de la loi par la police

Il y a faute grave lorsque les policiers contournent délibérément la loi ou «l'évitent» en externalisant à des entreprises privées des tâches qui, s'ils les accomplissaient eux-mêmes, susciteraient des critiques publiques généralisées.

2.6.3. Tromperie

Si les policiers mentent fréquemment, ils peuvent saper la confiance du public en la police. Une arène fréquente pour la tromperie policière est la salle d'audition, où les fonctionnaires de police font parfois sciemment des déclarations fausses ou cachent une partie de la vérité («économisant la vérité») lors des témoignages afin d'obtenir la condamnation que, selon eux, un accusé mérite; c'est un exemple de «corruption pour une cause noble». La police trafique parfois les statistiques de la criminalité. Le plus souvent, elle présente des statistiques sur la criminalité améliorées afin de justifier une meilleure performance qu'en réalité (basé sur le taux de résolution des affaires). Plus rarement, la police exagère le nombre et/ou la gravité des crimes commis dans le but d'obtenir des ressources supplémentaires.

2.6.4. Le déni

Certains services de police refusent d'accepter les critiques et les conclusions d'enquêtes indépendantes et d'enquêtes d'opinion auprès des citoyens, plaçant finalement leurs propres intérêts avant ceux de la société.

2.6.5. L'intimidation au sein de la police

Les recrues de la police sont souvent bizutées ou «baptisées dans le sang» (c'est-à-dire initiées au service dans la police en étant malmenées par des policiers plus anciens). Ce n'est pas de la corruption par rapport aux définitions communes, mais c'est un mauvais exemple, surtout si les autorités de l'État tentent de réduire le harcèlement à l'école et la violence dans la société en général.

2.6.6. Violence excessive et inappropriée de la police

La confiance dans la police peut être compromise si les policiers usent d'une force disproportionnée et/ou non justifiée par le cas qu'ils doivent traiter. Le public devrait respecter la police, et non la craindre.

2.6.7. Préjugés et Racisme

Trop de services de police ont fait l'expérience de diverses formes de préjugés contre des groupes particuliers parmi leurs propres agents. Le racisme, le sexisme, l'homophobie et l'âgisme comptent parmi les formes les plus courantes de ces préjugés.

Le racisme policier peut être considéré comme une forme de corruption, car il implique un abus de pouvoir. Même si un tel comportement est une zone grise, ou contestable, de corruption, il est approprié de l'évoquer ici en raison de ses implications potentielles sur la sécurité. Au fur et à mesure que les services antiterroristes des États-Unis, du Royaume-Uni, d'Allemagne et d'ailleurs découvrent des complots de terroristes «natifs» ayant des liens avec des organisations terroristes internationales, il devient capital que la police ne s'aliène pas les minorités. C'est une question délicate, car les policiers sont parfois harcelés par des membres de groupes minoritaires. Ils doivent traiter professionnellement et équitablement les provocations quelle que soit l'origine du groupe qui les commet.

2.6.8. Procédures inappropriées de sélection et de promotion

Il existe une multitude d'exemples de personnes nommées et promues dans la police sur la base de relations personnelles, de népotisme ou de copinage. C'est un comportement incorrect. Les nominations et promotions doivent être faites sur la base de critères clairement définis et fondés sur le mérite et des procédures transparentes.

2.6.9. Travail au noir

Certains agents de police dirigent leurs propres affaires lorsqu'ils ne sont pas en service. Dans de nombreux pays,

c'est illégal. Même si ce n'est pas le cas, certains types d'entreprises impliquent des activités illégales. D'autres, basés sur des activités légales, peuvent empiéter sur le travail de sécurité et de protection de la police (par exemple installer des systèmes d'alarme) et peuvent provoquer des conflits d'intérêts.

2.6.10. Comportement hors du service

Les fonctionnaires de police doivent accepter que leur comportement, même hors service, soit observé par le public et que leurs responsabilités en tant que modèles ne peuvent être abandonnées une fois qu'ils ont ôté leur uniforme.

2.6.11. Relations avec des criminels

L'affiliation de policiers à des gangs du crime organisé/groupes de terroristes est, pour la sécurité, peut-être le plus grand risque découlant de la corruption de la police. Prouver cette affiliation est encore plus difficile que de fournir des preuves solides d'autres formes de corruption. Par exemple, début 2010, les soupçons de collaborations entre des policiers nord-irlandais et l'armée républicaine irlandaise lors du cambriolage (environ 38 millions d'euros) d'une banque de Belfast en décembre 2004 n'ont toujours pas été démentis,¹² tandis que des plaintes concernant le fait que la police a été soudoyée par des terroristes pour «fermer les yeux» à la veille du massacre de Beslan en 2004 ont été balayées.

En 2009, le commissaire adjoint par intérim de la Commission du crime et des fautes de comportement du Queensland (Australie) (*Acting assistant commissioner of Queensland's (Australia) Crime and Misconduct Commission*) explique pourquoi il est généralement très difficile de prouver l'affiliation:¹³ en l'absence de témoins tiers ou d'aveux volontaires de policiers, les criminels sont souvent eux-mêmes source d'information. Ceux-ci ne sont pas seulement en tant que tels dignes de confiance, mais ils peuvent aussi chercher à se venger de certains policiers ou avoir d'autres motivations, de sorte que leurs témoignages doivent être traités avec une extrême prudence.

2.7. Autres types de fautes de comportement et de comportements contraires à l'éthique (ou inappropriés) au sein de la police

La corruption n'est qu'une forme de faute de comportement. Il y a essentiellement trois types d'infractions que peuvent commettre les policiers: les infractions aux codes pénaux, les infractions aux codes de discipline et les infractions aux codes de déontologie. Les actes de corruption peuvent tomber sous n'importe laquelle de ces codes ; ces trois types d'infractions peuvent aussi inclure des fautes de comportement que certains experts ne qualifieraient pas de corruption (voir chapitre 2). Pour un examen plus approfondi de la différence entre comportement contraire à l'éthique et inapproprié, voir l'encart 3 ci-dessous, qui donne un exemple général.

Encart 3 : Qu'est-ce qu'un comportement non approprié ou contraire à l'éthique?

Un comportement contraire à l'éthique peut survenir lorsqu'un agent de police fait face à un conflit entre une «norme» et une «valeur». Si, par exemple, un sergent de police conduisant une voiture de service provoque un accident et demande à son jeune collègue assis à côté de lui de ne pas signaler l'accident, que doit faire le jeune policier? Obéir à son supérieur au nom de la valeur de loyauté ou dénoncer le sergent, comme l'exigent la norme de rendre compte de tels incidents et la valeur d'honnêteté? Si le jeune policier décide d'obéir au lieu de dénoncer le supérieur, ils se comportent tous deux de façon contraire à l'éthique en violant les valeurs énoncées dans le code de conduite de la police, sans pour autant violer le droit pénal. En d'autres termes, ils ne commettent pas de crime, mais l'(in)action peut néanmoins être définie comme contraire à l'éthique. La corruption, le crime et le comportement contraire à l'éthique sont souvent difficiles à distinguer les uns des autres, car il existe des chevauchements et les définitions peuvent être subjectives - variant selon les circonstances.

Dans les codes de conduite, il existe des codes de discipline identifiant les types de comportement de la police qui ne sont pas des comportements essentiellement criminels mais qui sont considérés comme inacceptables et qui précisent les types de punitions qui peuvent être infligées aux personnes ayant enfreint le code. Les codes de déontologie sont typiquement plus ambitieux en précisant les types de comportement attendus des policiers. Pris

ensemble, ils constituent le code de conduite, (présenté dans le chapitre 2 de cet ouvrage).

Voir le tableau 2, pour une explication graphique des différents types d'infraction.

Table 2 : Ampleur et envergure des infractions

L'axe des X (de gauche à droite en bas) indique le degré de corruption : de l'individu à la «corruption systématique». L'axe des Y (du haut vers le bas à gauche) indique le degré de pénétration de la corruption : des petites violations de l'éthique que tous les policiers rencontrent quotidiennement (en haut) jusqu'à la corruption «profonde» ou grave, qui en fait une infraction pénale réelle (infraction à la loi):

Type	Niveau		
	Individuel	Organisationnel (unité, force)	Systémique
Atteinte à l'éthique			
Infraction au code de discipline			
Infraction pénale			

Une conséquence pratique de la distinction entre ces trois types de faute de comportement est qu'elle explique pourquoi, dans la plupart des cas, différents organismes mènent des enquêtes: certains traitent de formes relativement mineures de comportement inapproprié, tandis que d'autres se concentrent sur les violations plus graves des différents types de codes. Néanmoins, dans le monde réel, la corruption, la criminalité et les comportements contraires à l'éthique ou inappropriés sont souvent difficiles à différencier; les actions spécifiques et les formes d'inaction peuvent être interprétées en fonction de plus d'un des trois types: 1) atteinte à l'éthique 2) infraction au code de discipline et 3) infraction pénale.

Exemple 1: Mesurer le degré de corruption

Comme les statistiques officielles sur la corruption - de tous types, pas seulement sur la police - ne montrent que le «sommet de l'iceberg», la plupart des analystes utilisent des données d'enquête basées sur la perception et l'expérience pour évaluer l'ampleur et la nature du problème dans un Etat donné.

En 2003, Transparency International, première ONGI de lutte contre la corruption, a publié son premier Baromètre mondial de la corruption (GCB). En 2002, le GCB était basé sur des enquêtes menées dans quarante-sept pays; les résultats de quarante-quatre pays ont été jugés valides. L'une des cinq questions demandait aux personnes interrogées de choisir, parmi douze institutions différentes, celle au sein de laquelle elles aimeraient le plus voir la corruption éradiquée; la police était troisième - après les partis politiques et les tribunaux.¹⁴

Selon le GCB 2009, les personnes interrogées dans le monde entier étaient plus susceptibles d'avoir versé un pot-de-vin à un policier qu'à tout autre fonctionnaire de l'État; près d'un quart d'entre eux qui avaient été en contact avec la police au cours des douze derniers mois avaient payé un pot-de-vin à un agent, soit beaucoup plus que le deuxième groupe le plus susceptible de recevoir des pots-de-vin, le pouvoir judiciaire, à seize pour cent.¹⁵

L'Eurobaromètre de la Commission européenne est une autre source de données comparatives sur la corruption dans la police. Une enquête sur la corruption fin 2009 a révélé que les Européens sont moins préoccupés par la corruption de la police que par la corruption dans d'autres secteurs de l'État, comme les politiciens à divers niveaux et les fonctionnaires impliqués dans les marchés publics et les permis de construire.¹⁶

Bien que cela puisse sembler encourageant, un examen plus approfondi des données révèle que la population des nouveaux États membres (principalement les États en transition d'Europe centrale et orientale) est plus susceptible de croire que la corruption est répandue dans les services de police que dans l'Europe des 15 (c'est-à-dire des États qui étaient déjà membres de l'UE avant mai 2004); les pourcentages respectifs étaient de cinquante-trois et trente-cinq pour cent.¹⁷ Les pays dans lesquels la corruption dans la police avait nettement augmenté depuis l'Eurobaromètre sur la corruption précédent (automne 2007) étaient l'Espagne (27 points), Chypre (24 points), la Bulgarie (19 points) et la Belgique (18 points).¹⁸ Il n'y avait pas de modèle clair pour les États au niveau individuel, certains pays développés, comme la Belgique, ayant des résultats similaires à certains États en transition, comme la Bulgarie. À l'autre extrémité du spectre, il s'agissait d'un autre État en transition (Slovaquie) - plutôt que d'un État développé - dans lequel la perception de la corruption de la police s'était le plus améliorée au cours des deux années précédentes.¹⁹

3

L'importance de combattre la corruption et les comportements inappropriés dans la police

La section 3 du chapitre 1 explique pourquoi il est important de s'attaquer à la corruption et aux comportements inappropriés dans la police, tous deux nuisant à la légitimité de la police elle-même et, dans certains cas, à l'État. À un niveau moins extrême, une confiance moindre dans le système peut mener à l'insatisfaction et à une moins grande confiance dans le système juridique et l'état de droit. Le tableau 3 ci-dessous présente de nombreux types de fautes de comportement, les effets les plus graves sont donnés au bas du tableau.

Tableau 3: Signification of de la corruption et des comportements inappropriés dans la police

Etre un exemple	La corruption de la police donne un mauvais exemple à la société. Pour encourager le respect de la loi, l'État doit s'assurer que les responsables de l'application des lois soient des modèles positifs. Etre exemplaire s'applique également aux services de police. Si les hauts responsables de la police sont déterminés à réduire la corruption et les comportements inappropriés parmi leurs subordonnés, ils doivent également agir comme des modèles à suivre.
Déclin des capacités de la police	Mis à part les effets les plus extrêmes – perte de légitimité et démantèlement d'un système – la raison la plus importante pour laquelle la corruption de la police est importante, est qu'elle entraîne une méfiance du public à l'égard de la police, rendant plus difficile pour celle-ci d'accomplir sa tâche principale, contre le crime. Comme l'a fait valoir un expert de premier plan (citation traduite de l'anglais): « L'élément essentiel de la résolution des affaires criminelles est de savoir si le public – victimes et témoins – fournit des renseignements aidant la police à identifier le suspect ... À eux seuls, les policiers sont relativement démunis, peu importe les ressources qu'ils consacrent aux enquêtes criminelles ».²⁰ Le mépris de la police à l'égard de la loi peut contribuer à l'augmentation du taux de criminalité et à la baisse du taux de résolution des affaires.
Réputation internationale	La réputation internationale d'un État peut être compromise si la corruption de la police est considérée par les autres États et les OI comme sérieuse et systématique. D'autres États peuvent même considérer cela comme un risque grave pour leur sécurité. Par exemple, s'il y a des preuves que la police est impliquée dans des trafics transnationaux d'armes, de drogue ou d'êtres humains.
Justice et équité	Si le public veut respecter la loi, il doit être convaincu que les policiers eux-mêmes la respectent (il y aura toujours des « brebis galeuses ») et qu'en l'appliquant ils traitent les gens sur un pied d'égalité.

Déstabilisation des communautés et affaiblissement de l'Etat	La corruption et les comportements inappropriés de la police peuvent déstabiliser les communautés. Si les policiers corrompus commettent des actes de racisme ou offrent une protection inappropriée à certains groupes, cela peut provoquer ou aggraver les divisions de la société. Dans le même temps, la corruption de la police peut nuire aux États. Si l'Etat est une démocratie, la corruption de la police va saper ses fondements éthiques, de sorte que sa légitimité globale déclinera. Dans d'autres contextes, tels que les États faillis, il existe une forte corrélation entre les niveaux de corruption perçus et l'indice annuel des Etats faillis établi par le Fonds pour la paix: les États en faillite sont parmi ceux ayant les plus hauts niveaux perçus de corruption.
Déclin moral	Un des résultats sérieux de la corruption de la police est l'affaiblissement des normes éthiques dans la société. Si le public perçoit que la police profite de la corruption, cela peut affaiblir ses propres normes morales et le rendre plus enclin à adopter un comportement criminel. En bref, la corruption de la police peut favoriser une spirale de décadence morale généralisée.

4

Bâtir une police dotée d'une éthique

La section 4 décrit plusieurs approches pouvant être ou ayant été adoptées par les autorités nationales et internationales afin de réduire la corruption et améliorer l'éthique de la police. Elle traite de quatre questions:

1. **Comment** s'attaquer à la corruption et aux comportements inappropriés de la police?
2. **Qui** doit être responsable de la lutte contre la corruption?
3. **Où** doit-on faire l'effort?
4. **Quelles** sont les conditions de mesures d'anti-corruption efficace et quelles sont les difficultés rencontrées ?

4.1. Méthodes pour s'attaquer à la corruption et aux comportements inappropriés dans la police

C'est à la première question que l'on doit répondre en développant un service de police éthique. Comment s'attaquer à la corruption et aux comportements inappropriés ?

Les méthodes qui peuvent être adoptées par les États et les organisations internationales sont classées sous trois rubriques générales - juridique, administrative et éducative. Chacune de ces méthodes peut en outre être subdivisée comme décrit ci-dessous.

4.1.1. Méthodes légales pour s'attaquer à la corruption

4.1.1.1. Les sanctions

Le public doit savoir que les autorités s'occupent avec sérieux de la corruption et d'autres fautes de comportement de la police car les fonctionnaires de police au comportement inapproprié sont souvent traités avec indulgence par leurs supérieurs ; dans de nombreux pays, la police agit en toute impunité. Cela n'est pas souhaitable en soi, et cela donne aussi un mauvais exemple aux autres policiers. À moins de bonnes raisons de ne pas le faire, les sanctions devraient faire l'objet d'une large communication, au moins dans les services de police eux-mêmes. Il est recommandé de «désigner nominativement et humilier» les fautifs afin que leurs collègues comprennent ce que sont des comportements inappropriés et qu'ils ne seront pas tolérés. Cela indique également aux policiers que de tels comportements seront sanctionnés.

4.1.1.2. Améliorer la législation

Les sondages auprès des policiers démontrent qu'il y a parfois confusion sur ce que sont exactement la corruption et d'autres formes de comportement inapproprié dans la police. Une raison fréquente vient de ce que les lois ne définissent pas correctement les termes, contiennent des lacunes, sont ambiguës et/ou peu claires - voire, dans les cas extrêmes, ne se réfèrent pas à un comportement précis. Si l'on veut réduire la corruption de la police, il faut modifier les lois ou en promulguer de nouvelles pour résoudre ces problèmes.

4.1.2. Méthodes administratives pour s'attaquer à la corruption

4.1.2.1. Recrutement et rotation du personnel

Le recrutement devrait s'assurer que toutes les nominations pour un poste soient faites en fonction des qualifications et de l'adéquation (expérience, personnalité, etc.) - et non des relations. Des critères clairement définis doivent régir la nomination de policiers, y compris des normes minimales d'éducation requises (voir le chapitre 8).

Les tests sont un moyen important de vérifier l'admissibilité des candidats. Ces tests d'«aptitude» doivent mesurer les aptitudes physiques (par exemple les temps de réaction), mais aussi les capacités mentales et psychologiques (par exemple, dans quelle mesure les candidats peuvent-ils évaluer une situation critique et décider d'un mode d'action approprié)? Il devrait y avoir des questions visant à évaluer l'attitude d'un candidat à l'égard de la violence et de diverses formes de comportement inapproprié.

Plusieurs pays ont instauré la rotation (c'est-à-dire le déplacement régulier du personnel de police d'un département ou d'une unité à l'autre) afin de conjurer les relations trop étroites avec les collègues qui peuvent favoriser le développement de réseaux de corruption. La plupart des défenseurs de cette pratique affirment que la norme devrait être d'un maximum de trois ans de présence dans un même bureau, certaines autorités font tourner encore plus souvent les hauts responsables de la police et de la sécurité.

Des recherches menées en Inde²¹ révèlent quelques inconvénients potentiels au système de rotation: les responsables de différents bureaux ou départements peuvent s'entendre pour s'assurer qu'ils «échantillonnent» du personnel qu'ils savent être prêts à être corrompus. Un autre inconvénient potentiel est que les organisations peuvent perdre les avantages de l'expérience, des compétences acquises et de la «mémoire institutionnelle». Le système de rotation doit donc être utilisé avec précaution.

4.1.2.2. Conditions de travail

Lorsque les conditions de travail de la police ne sont pas optimales, il existe un risque accru de corruption généralisée. La cause la plus fondamentale liée à la corruption est le salaire. Si les policiers ne sont pas payés intégralement et régulièrement (ou même pas du tout), le risque de corruption est plus élevé. Une autre question est celle des niveaux de salaire par rapport à la société dans son ensemble. Si les salaires des policiers sont beaucoup plus bas que ce qu'ils pourraient gagner dans le secteur privé pour un travail moins exigeant, certains policiers justifieront un comportement contraire à l'éthique ou inapproprié au motif qu'ils ne sont pas traités correctement par leur employeur. Les autorités doivent donc surveiller régulièrement les conditions de travail et résoudre les problèmes qui surviennent.

4.1.2.3. Implication de l'Etat

La dimension et le type de soutien apportés par les Etats à leurs policiers auront un impact sur les niveaux de loyauté et de comportement éthique. Une raison fréquente de l'augmentation des comportements inappropriés tient au laxisme des sanctions, ou tout au moins à la perception que les juges sont trop timides envers les policiers coupables de corruption ou ayant un comportement inapproprié. En théorie, la police devrait exercer ses fonctions sans poser de questions, mais cette approche est irréaliste et contre-productive ; les policiers ont des opinions, et les Etats doivent répondre à leurs préoccupations.

Les Etats peuvent adopter une «approche duale» lorsqu'ils traitent des problèmes de tolérance vis à vis de la corruption et des comportements inappropriés.

1. La structure de distribution des peines doit être analysée pour identifier et corriger ses incohérences et les tendances à infliger des légères peines injustifiées.
2. Les Etats devraient discuter avec les policiers pour avoir une idée claire de leurs préoccupations afin d'expliquer et de justifier les modes d'application des peines (en admettant que l'Etat les considère comme appropriés).

4.1.2.4. Changer l'équilibre entre les sexes

Les autorités de plusieurs Etats ont cherché à réduire la corruption au sein de la police en modifiant l'équilibre entre

les hommes et les femmes. Dans les années 1990, les autorités de Mexico ont tenté de résoudre un grave problème de corruption au sein de la police de la circulation en transformant ce service en un service entièrement féminin.²² Changer l'équilibre entre les sexes, de manière à ce que les femmes constituent une majorité ou même la totalité d'un service, ne peut être qu'une solution à court terme. Le peu de preuves disponibles suggèrent que c'est probablement moins la question du sexe que la permanence d'un groupe d'agents qui influence principalement la probabilité de comportements inappropriés. Il faut du temps pour qu'un nouveau groupe développe une confiance mutuelle, et encore plus longtemps pour qu'elle se transforme en une coopération dans des pratiques de corruption. Le lien et la confiance entre les hommes et les femmes ne sont généralement pas aussi forts qu'entre membres d'un même sexe – la meilleure combinaison est donc d'avoir des services où le nombre d'hommes et de femmes est à peu près égal ; ils se surveilleront mutuellement.²³

4.1.2.5. Codes de conduite

Plutôt que de punir les policiers pour de mauvais comportements antérieurs, l'adoption de nouveaux codes de conduite peut être considérée comme une approche plus positive et anticipatrice, conçue en fin de compte pour modifier la culture de la police (voir chapitre 2).

4.1.2.6. Identification des risques et des opportunités

Si presque tous les aspects du travail de la police peuvent être exploités par des agents sans éthique, des secteurs sont plus propices que d'autres à une corruption systémique grave. Les divisions qui traitent des formes de criminalité permanentes très rentables (c'est-à-dire distinctes des formes ponctuelles ou essentiellement aléatoires, telles que les grands braquages de banque) sont celles qui offrent en général des opportunités significatives à long terme de cas graves de corruption.

Ce ne sont pas seulement les criminels qui peuvent proposer des pots-de-vin substantiels aux policiers. Une autre zone à haut risque est celle des contrats d'approvisionnement impliquant les décideurs de la police - achats de véhicules ou de munitions -. Au milieu des années 1990, il y eut des allégations selon lesquelles un certain nombre de contractants pour la police dans plusieurs provinces allemandes avaient payé des pots-de-vin pour s'assurer l'attribution des contrats.²⁴ Ce secteur semble être une zone vulnérable à la corruption de la police dans de nombreux pays.

Les autorités de l'État doivent prioriser leurs efforts pour lutter contre la corruption policière, à cet effet, elles doivent identifier et se concentrer sur les domaines d'activités les plus susceptibles d'offrir les plus grandes opportunités et les gains les plus élevés. En bref, ils doivent évaluer les risques. Dans de nombreux pays, les brigades des stupéfiants constituent des zones à hauts risques. Dans les pays où la prostitution et/ou les jeux sont illégaux, les brigades des mœurs nécessitent une attention particulière. L'évaluation des risques devrait également porter sur l'attribution des marchés d'approvisionnement et sur le strict contrôle des frontières.

4.1.3. Méthodes éducatives pour s'attaquer à la corruption dans la police

En examinant comment l'éducation peut aider à réduire la corruption policière, les cibles les plus évidentes sont la police et le grand public. Les politiciens et les médias sont également concernés.

4.1.3.1. Séminaires

Des séminaires pour les policiers devraient être organisés régulièrement pour les sensibiliser et mettre à niveau leurs connaissances de ce qui est acceptable ou non. Les normes ne sont pas figées ; ce qui était acceptable il y a une génération peut ne plus être toléré aujourd'hui. Ces ajustements doivent être transmis régulièrement aux policiers ; la formation de début de carrière n'est pas suffisante à elle seule.

4.1.3.2. Campagnes

Il existe deux types principaux de campagne. L'un - le plus efficace - est celui où les États entreprennent une campagne de sensibilisation du public sur ce qu'est la corruption et pourquoi elle est inacceptable. L'État peut aussi éduquer le public quant aux meilleurs moyens d'informer les autorités sur des faits de corruption présumés ou

avérés ou sur d'autres comportements inappropriés de la police (par exemple, via des numéros d'appel anonymes et gratuits). Le deuxième type est celui où les politiciens annoncent une campagne de réduction de la corruption. Il est maintenant largement avéré que ce deuxième type de campagne publique anti-corruption n'est souvent pas seulement inefficace mais aussi contre-productif.

Des campagnes de publicité sont souvent entreprises promettant de réduire ou même d'éradiquer la corruption. Elles surviennent parfois dans les périodes pré-électorales. Quand le public se rend compte que peu ou rien n'a changé, le cynisme peut se développer avec la conviction que les candidats étaient soit incompetents soit tentaient d'induire le public en erreur pour gagner des voix. Pour que ce second type de campagne soit efficace, celles-ci doivent être brèves, précises, peu fréquentes et afficher des résultats tangibles (par exemple, que les sanctions sévères infligées à des responsables de haut rang reconnus coupables de corruption ou d'abus de pouvoir soient largement médiatisées).

4.1.3.3. Rôle d'exemple

Une cause importante d'une corruption permanente et croissante au niveau des jeunes policiers est le mauvais exemple donné par les officiers supérieurs. Si la corruption de la police doit être réduite, il est essentiel que les supérieurs donnent le bon exemple - et que ceux qui ne le font pas soient punis comme il se doit.

4.2. Eviter les dangers potentiels de la privatisation et de l'externalisation dans la police

La tendance des États à transférer des tâches au secteur privé - du gouvernement aux entreprises - à travers la privatisation ou l'externalisation, s'est intensifiée depuis la fin des années 1970. Trois aspects de cette tendance sont directement liés à la corruption policière :

- Premièrement, il s'agit d'une bascule vers la réalisation des objectifs (fins) au détriment de processus (moyens) corrects : atteindre les objectifs souhaités (souvent un meilleur coût/efficacité) devient plus important que de «suivre les consignes à la lettre», ce qui peut favoriser une mentalité contraire à l'éthique.
- Deuxièmement, l'approche est souvent basée sur une prise de décision «rationnelle» et la réduction des coûts, se préoccupant peu de concepts subjectifs tels que le capital social ou la loyauté. Alors qu'au cours des dernières décennies la plupart des services de police n'ont pas souffert des réductions d'effectifs radicales subies par d'autres administrations étatiques, leurs membres ont été soumis à la même socialisation que le reste de la société. La loyauté est à double sens : si les agents pensent que l'État ne récompense pas leur engagement et leur loyauté, ils pourraient être enclins à adopter un comportement inapproprié - surtout si leur action peut être considéré comme un acte de solidarité avec leurs collègues.
- Si les deux premiers aspects sont généraux, le troisième est très spécifique : certains services de police ont été encouragés ou même obligés de chercher une partie de leur financement dans le secteur privé. Ce type d'approche recèle des risques potentiels,²⁵ certains sponsors espérant un traitement de faveur de la police (par exemple, en cas d'ivresse). Si les services de police ont besoin de sponsors privés en raison d'un financement public déficient et si ceux-ci sont sincères dans leur volonté d'aider la police et la société plutôt qu'eux-mêmes, on peut créer des 'fiducies' (*blind trusts*) sans droit de regard. C'est un arrangement juridique spécial par lequel des personnes distinctes («fiduciaires») gèrent des fonds et des placements ; ni le propriétaire, ni les bénéficiaires n'ont connaissance des détails de l'arrangement.

4.3. Responsabilités dans la lutte contre la corruption

Un des problèmes les plus épineux de la lutte contre les fautes de comportement dans la police est de déterminer **qui** doit en être chargé. On considère ici les rôles de la police elle-même, des gouvernements nationaux, des OI, des gouvernements étrangers, des acteurs non étatiques et du public en général.

4.3.1. La police

Le contrôle et la surveillance internes, en particulier pour les cas de fautes de comportement de moindre importance (principalement les infractions d'ordre éthique et les infractions au code de déontologie), constituent souvent

un outil efficace contre la corruption et d'autres formes de mauvais comportement.

Les chefs de la police ont un rôle d'importance à jouer dans ce domaine, en particulier pour la corruption individuelle ou à petite échelle (distincte de la corruption systémique); à certains égards, leur rôle est aussi important que celui joué par les cadres supérieurs et moyens (voir chapitres 6 et 7). Il faut cependant s'attendre à des problèmes venant de groupes se surveillant eux-mêmes. La probabilité de dissimulation ou de réaction excessive est élevée (de la part d'enquêteurs bienveillants ou au contraire zélés et désireux d'améliorer l'image de la police).

4.3.2. Gouvernements nationaux

En tant qu'autorité suprême et premier bailleur de fonds des services de police, les gouvernements nationaux ont un rôle important à jouer dans la lutte contre leur corruption. L'un des moyens les plus efficaces consiste pour les gouvernements à établir des commissions anti-corruption. La principale caractéristique de ces commissions est qu'elles *doivent être* indépendantes de la police. Il y a pléthore d'indices prouvant qu'il est dans la plupart des cas inutile - voire contreproductif - d'espérer que la police contrôle de manière adaptée son propre comportement (voir chapitre 6).

Les premières commissions anti-corruption étaient souvent responsables de la surveillance de la corruption dans le secteur public en général; parmi les plus connues figurent le Bureau d'enquêtes sur les pratiques de corruption de Singapour (créée en 1952), la Commission indépendante contre la corruption de Hong Kong (créée en 1974) et la Commission indépendante contre la corruption de Nouvelle Galles du Sud (fondée en 1989).

Plus récemment, plusieurs pays ont mis en place des commissions «indépendantes» dédiées spécifiquement à la lutte contre la corruption dans la police. Un bon exemple est la Commission de lutte contre la corruption de la police de New York. Créée en 1995 suite à la publication du rapport de la Commission Mollen²⁶ elle est, selon son site officiel, «complètement indépendante» du service de police de New York. Elle produit un rapport annuel détaillé et accessible au public. Un autre exemple est celui de la Slovaquie, qui dispose d'une commission indépendante sous contrôle parlementaire. La Slovaquie a développé sa législation interne pour lutter contre la corruption peu de temps après avoir acquis son indépendance en se libérant du gouvernement autocratique et non démocratique de l'ex-Yougoslavie.

4.3.3. Etats étrangers et organisations internationales (OI)

Les OI peuvent contribuer de nombreuses façons à la lutte contre la corruption de la police. La première est d'encourager tous les pays à se mettre d'accord sur des définitions communes de la corruption, de la police, etc. L'ONU, Interpol et la Banque mondiale sont trois exemples d'OI qui ont apporté des contributions majeures dans ce domaine. Une autre méthode consiste à soumettre à certaines conditions l'aide accordée : si un État demande l'aide d'organes extérieures, ceux-ci peuvent utiliser à la fois la carotte (meilleure dotation en ressources, adhésion à des organisations occidentales telles que l'UE, etc.) et le bâton (retrait de fonds, sanctions), encourager les élites étatiques à adopter des mesures susceptibles de réduire la corruption et les comportements inappropriés dans la police. Les OI peuvent fournir des formations (par exemple en matière d'éthique) et des équipements pour aider à réduire la corruption dans la police. Enfin, les OI ont un rôle important à jouer dans la diffusion et la démonstration d'exemples de «meilleures pratiques» aux États qui semblent avoir des difficultés à élaborer des stratégies claires pour s'attaquer aux problèmes de corruption.

4.3.4. Société civile (acteurs non-étatiques)

Alors que les États et les OI ont un rôle important à jouer dans la réduction de la corruption policière, la bonne gouvernance²⁷ implique une grande variété d'autres acteurs, dont la société civile. Ce dernier est un autre terme contesté – Pour notre sujet, la société civile comprend quatre éléments:

1. Les médias
2. Les ONG
3. Les entreprises du secteur privé
4. Le grand public.

Chacun de ces acteurs a un rôle à jouer. Les médias peuvent agir en tant que «chiens de garde» et s'engager dans

un journalisme d'investigation responsable. Ils peuvent aussi être une source de communication précieuse, faisant campagne contre la corruption de la police. Transparency International illustre le rôle important que tant les ONG nationales que les ONG internationales peuvent jouer soit en tant que chiens de garde soit en proposant de nouvelles méthodes de lutte contre la corruption. Le secteur privé et le grand public peuvent tous deux refuser de payer des pots-de-vin aux policiers et les dénoncer. Le système de dénonciation des violations (reporting) constitue un excellent exemple de coopération entre ces quatre acteurs : les gouvernements, les OI et les ONG. Ceux-ci peuvent enfin créer et financer des lignes téléphoniques pour le public afin de dénoncer la corruption de la police (anonymement ou par auto-identification).

L'un des moyens les plus importants par lesquels la société civile peut contrôler la corruption de la police passe par de meilleurs contacts et interactions avec la police. Il est désormais largement admis que la police de proximité, par laquelle la police et les communautés locales renforcent leurs contacts et la police sa visibilité, est l'une des meilleures méthodes pour améliorer à la fois l'action policière et la confiance dans la police. Le concept de police de proximité sera évoqué plus en détail dans d'autres chapitres.

4.4. Où faire l'effort?

Certains types d'activités policières et certains contextes augmentent la probabilité de corruption. Les approches économiques de la corruption mettent souvent l'accent sur l'analyse coûts-efficacité : toutes choses étant égales par ailleurs, lorsque l'efficacité (gains) l'emporte nettement sur les coûts (risque d'être pris et punition probable), l'incitation à la corruption est élevée. Alternativement, une approche criminologique répandue met l'accent sur les «structures d'opportunité» : certaines activités offrent de bien meilleures opportunités de corruption que d'autres - par exemple la police de la circulation. Ces deux approches sont complémentaires et, lorsqu'elles sont combinées, peuvent fournir des indications claires sur les domaines d'activité de la police susceptibles d'être particulièrement exposés à la corruption. En résumé, où les avantages potentiels sont élevés et les opportunités fréquentes, les risques de corruption des policiers augmentent.

4.5. Quelles conditions pour obtenir des mesures anti-corruption efficaces et quelles difficultés surmonter ?

4.5.1. Soutien de tous les secteurs concernés

Il est important que toutes les parties prenantes soient activement impliquées et fortement soutenues pour réussir à contenir et réduire la corruption. Il ne suffit pas que les services gouvernementaux adoptent des mesures anti-corruption si l'opinion publique n'est pas favorable, encore moins hostile, à ces mesures. Les parties prenantes comprennent les élites politiques, les administrations gouvernementales, les ONG, les OI, les ONGI, les médias, le grand public - et la police elle-même.

4.5.2. Clarté des mesures et des objectifs

S'il existe une ambiguïté dans la législation ou autres mesures adoptées pour lutter contre la corruption, celles-ci échoueront vraisemblablement. Il est essentiel que les objectifs soient clairement formulés et que les mesures adoptées pour atteindre ces objectifs soient adéquates et réalisables.

4.5.3. Ressources

Les ressources doivent être appropriées et adaptées à la tâche. Des ressources matérielles suffisantes (par exemple, financement, équipement, logiciels, etc.) sont nécessaires, mais pas suffisantes. Une autre ressource clé est l'humain. Les personnes impliquées doivent non seulement être engagées dans leur mission, mais doivent posséder les connaissances, l'expertise et l'expérience nécessaires. Une dernière ressource est le temps. S'attaquer à la corruption de la police doit être un projet inscrit dans la durée: il n'y a pas de solution miracle et les principaux responsables chargés du problème doivent avoir suffisamment de temps pour en analyser les racines dans des cultures et des

contextes spécifiques, ainsi que pour développer, tester et enfin mettre en œuvre et évaluer les stratégies appropriées.

4.5.4. Développer la prise de conscience

La prise de conscience de ce qu'est la corruption et combien elle peut être préjudiciable doit être fortement accrue dans de nombreux pays. La sensibilisation du public - non seulement à la nocivité de la corruption de la police, mais, plus important encore, à sa responsabilité dans la lutte contre ce fléau - doit être encouragée. Comme évoqué précédemment, les gouvernements nationaux, les ONG, les ONGI, les OI et les médias ont tous un rôle à jouer à cet égard.

Parallèlement, un problème parfois ignoré est la nécessité de sensibiliser les policiers eux-mêmes en insistant sur les dégâts potentiels provoqués par la corruption. Les attitudes des policiers eux-mêmes sont souvent inappropriées - les nombreuses enquêtes sur les attitudes menées aussi bien auprès de recrues de la police que d'officiers chevronnés témoignent d'une trop grande tolérance accordées à certaines formes de corruption au sein de leurs propres services (voir la parties 'enquêtes' dans la partie « Ressources supplémentaires »).

4.5.5. Plans d'action

Pour transformer les préoccupations concernant la corruption de la police en réactions concrètes, les services et les agents chargés de la combattre doivent préparer et mettre en œuvre des plans d'action. Ces plans:

- Identifieront ce qui semble être les principales sources et lieux de corruption.
- Proposeront des mesures concrètes pour traiter ces sources.
- Identifieront les services chargés de mettre en œuvre ces mesures.
- Définiront une claire division du travail entre les services.
- Fixeront des échéances pour l'adoption de mesures concrètes et l'atteinte d'objectifs spécifiques.
- Elaboreront les processus de suivi à appliquer ainsi que les critères à utiliser pour évaluer le taux de réussite du plan d'action.

Il est important que les plans d'action et chacun de leurs éléments soient réalistes. Par exemple, les échéances doivent être assez proches pour être motivantes, sans être trop immédiates au risque d'être impossibles à respecter. Des échéances manquées peuvent en effet conduire au découragement et entraîner des attitudes négatives de la part des responsables de la mise en œuvre du plan (voir chapitre 8).

5

Améliorer le comportement de la police dans des contextes spécifiques

La communauté internationale a souvent sacrifié à la tentation d'appliquer des solutions «standard» à des problèmes pouvant sembler similaires dans différents pays, mais induits en réalité à des contextes et à des cultures très différents. Cette section aborde cette question en examinant les problèmes de comportement de la police, comment ils ont été traités et ce qui pourrait être amélioré, dans quatre contextes différents. Il est important de noter qu'ici ces contextes ont été isolés pour une analyse claire; dans la réalité, les distinctions sont souvent floues, en particulier entre États sortant d'un conflit, en transition et en développement.

La culture d'un pays peut être un facteur principal expliquant pourquoi le niveau de corruption de la police est supérieur ou inférieur à la moyenne, mais il est facile d'exagérer le poids de cette variable. Les meilleurs indices de la corruption sont liés aux niveaux de développement économique et de liberté politique : les pays les plus pauvres et les moins démocratiques ont généralement des niveaux de corruption plus élevés. Il est important de se méfier du concept de «normalité». Certaines explications culturelles de la corruption maintiennent que la corruption est considérée par le public de certains pays comme «normale». Il y a une différence importante entre une situation où le public croit que la corruption est si répandue que c'est une «norme» à laquelle il est fondamentalement indifférent (culture de l'acceptation ou de la tolérance), et entre une situation où le public croit qu'on ne peut rien faire contre l'emprise de la corruption (culture de l'impuissance ou du désespoir). S'il est important d'être sensible à la différence culturelle, ceux qui tentent de s'attaquer à la corruption ne doivent pas être trompés par les élites nationales qui utilisent la culture comme excuse du niveau de corruption élevé, alors qu'ils défendent en réalité leurs intérêts personnels.

5.1. Pays en situation post-conflit

Les pays sortant d'un conflit connaissent souvent des problèmes particulièrement graves de corruption et d'autres formes de comportement inapproprié dans la police. Un exemple est l'Angola, qui a connu une guerre civile de 1975 à 2002. En 2007, une ONG internationale de premier plan a publié les résultats d'une enquête sur le comportement de la police au cours de la période 2005-2007 et identifié plusieurs types de comportements inappropriés.²⁸ Le plus courant était le fait que la police n'avait pas réussi à passer des méthodes violentes, courantes en temps de guerre, à des méthodes adaptées au contexte plus stable de temps de paix. Il résultait de la longue durée de la guerre civile en Angola que peu de policiers possédaient l'expérience des opérations de police en temps de paix. La culture de violence typique de l'expérience de la guerre continuait à être utilisée pour traiter les problèmes.

Une leçon à tirer de l'Angola est que la communauté internationale doit redoubler d'efforts pour résoudre les situations dans les pays impliqués dans des conflits de longue durée, par rapport aux pays où les conflits ont été courts et où les policiers ont l'expérience appropriée pour agir en situation «normale» (c'est-à-dire de non-guerre). Une autre - qui s'applique à la plupart des sociétés post conflit - est que les services de police doivent être représentatifs des divers groupes qui ont été en conflit. Voir le tableau 4 ci-dessous pour d'autres considérations relatives aux pays en situation de post-conflit.

Tableau 4: Considérations et approches liées à la corruption dans des pays sortant de conflit

Contexte par pays : Pays en situation post-conflit			
Etendue du problème de corruption	Principaux problèmes de corruption (variable)	Importance du contexte politique	Appréciation de situation stratégique
Etendu	Captation de la sphère politique; Liens avec des groupes de milices, le crime organisé impliqué dans les trafics de drogues ou autres (grands profits= une menace pour l'intégrité de la police); brutalité policière; favoritisme ethnique persistant.	Critique; volonté politique souvent absente; une reprise des hostilités peut miner le processus de réforme; système de gouvernance antérieurs habituellement désorganisé et nécessitant une reconstruction fondamentale.	Faible sens de la nation. Vision large est importante pour donner une direction à la réforme de la police. Vision prospective nécessaire pour générer le changement. Doit voir les choses en grand pour le pays; Doit reposer sur une large consultation au risque sinon de manquer de soutien. Doit associer les personnels subalternes et le public. Méthode SWOT utile. L'évaluation doit définir comment faire face au crime organisé et résoudre le problème des ex-combattants.
Etendue du problème de corruption	Gestion du changement	Nécessité d'un appui extérieur (étranger)?	Rôle pour la société civile
Etendu	Global; exige le renforcement des capacités étant donné l'expérience locale limitée. Le déblocage nécessite toute une gamme de techniques au sein de l'organisation. L'analyse du champ de force pourrait être utilisée pour identifier ce qui doit être changé pour progresser. Des installations de formation et des ressources devront être créées à partir de rien dans de nombreux cas (nécessitant une assistance externe).	Oui, avec une expertise et un soutien matériel conséquent à long terme. Doit inclure des programmes de développement économique et social, notamment dans les régions de culture de la drogue, et dans les zones de conflits d'où proviennent les ressources	Crucial pour établir un appui au changement; l'héritage de méfiance du public doit être traité; divisions ethniques et autres doivent être traitées pour assurer l'absence de préjugés dans les consultations, formation, etc.

Idéalement, la sécurité intérieure d'un pays sortant d'un conflit est assurée par ses propres services de police. Il est souvent nécessaire que des forces extérieures assurent la sécurité aux premiers stades après le conflit; Les raisons en

sont que le propre service de police du pays peut varier de corrompu, incompetent, violent, ou une combinaison de ces derniers²⁹, à inexistant. Dans les premiers jours suivant le conflit, ce sont souvent les forces militaires extérieures - fréquemment l'ONU ou l'OTAN - qui assument la responsabilité de la sécurité intérieure.

Si ces forces extérieures doivent établir la confiance dans un environnement qui ne leur est pas familier, elles doivent être perçues comme agissant de manière constante et respectueuse des lois. Un problème récurrent est que les policiers étrangers disposent de revenus beaucoup plus élevés que les locaux, dont certains sont utilisés à des fins inconvenantes. Il a été établi que certains membres des forces de police internationales en Bosnie-Herzégovine post-conflit ont dopé la prostitution illégale et le trafic d'êtres humains dans ce pays en payant des prix plus élevés que les normes locales³⁰. Leur comportement a irrité la population locale et diminué la confiance et le respect envers la police.

Les services de police venant de l'extérieur doivent tenter de gagner la population locale, en partie par le développement d'une police communautaire. En plus des avantages pratiques évidents (connaissance des langues et des traditions locales par la police), il doit y avoir une confiance mutuelle. La corrélation négative entre cette confiance et les fautes de comportement (c.-à-d. plus il y a de l'une, moins il y aura de l'autre) est un facteur important que les OI tentant de construire ou reconstruire des institutions efficaces et légitimes dans les sociétés post-conflit doivent prendre en considération.

Résumé des domaines d'effort dans les pays sortant de conflit

- Remplacer les méthodes militaires de police par des méthodes civiles.
- S'assurer de la représentativité des différents groupes sociaux au sein de la police
- Développer la sensibilisation des policiers étrangers aux coutumes et problèmes locaux

5.2. Pays en transition

Les pays en transition sont ceux qui subissent des changements fondamentaux et rapides à la suite d'une révolution (violente ou pacifique). Habituellement, un tel changement est avant tout politique et social – comme d'un type dictatorial à une démocratie émergente.

Un problème commun aux pays en transition est celui du décalage législatif qui résulte de l'intervalle qui existe entre le moment où l'ancien régime et son ordre juridique ont été renversés et la mise en place d'un nouveau régime stabilisé et l'adoption d'une législation post-révolutionnaire. Même quand une telle législation est adoptée, le manque d'expérience des législateurs du nouveau système fait que les premières versions sont souvent imparfaites avec des ambiguïtés et des lacunes. Le nouveau système demeure transitoire tant qu'il travaille essentiellement à élaborer de nouvelles règles plutôt qu'à les appliquer. Ce manque de clarté rend la légitimation du système plus difficile et favorise fortement la corruption. En outre, le rythme rapide du changement peut accroître le sentiment d'incertitude et d'insécurité dans la société, ce qui peut affecter les policiers tout autant que le public.

Un autre problème particulièrement aigu dans les États en transition est celui des changements politiques et sociaux rapides accompagnés d'une augmentation de la criminalité. Les autorités réagissent parfois à cette situation en augmentant sensiblement le nombre de recrues de la police, abaissant souvent leurs critères de sélection, comme cela s'est passé au Salvador (à la fois société post-conflit et en transition).³¹ Voir Tableau 5, ci-dessous sur les considérations sur les pays en transition.

Tableau 5: Considérations et approches liées à la corruption dans des pays en transition

Contexte par pays : pays en transition			
Etendue du problème de corruption	Principaux problèmes de corruption (variable)	Importance du contexte politique	Appréciation de situation stratégique
Etendu	Influences et allégeances à l'ancien régime mettent en danger tout réel changement; petites extorsions; liens avec le crime organisé; violence policière; grande corruption.	Critique; manque fréquent de volonté politique due à la corruption de l'élite de l'ancien régime; il en résulte un manque de confiance du public dans les institutions gouvernementales. Réformes générales de la gouvernance obligatoires.	La formulation d'une vision peut fournir un changement de direction général. Elle doit correspondre à une image élargie du pays. Son élaboration doit reposer sur une large consultation au risque sinon de manquer de soutien lors de la mise en œuvre. La consultation doit associer les agents subalternes et le grand public. Méthode SWOT utile sur le plan organisationnel. (Voir glossaire et chapitres 2 et 9).
Etendue du problème de corruption	Gestion du changement	Nécessité d'un appui extérieur (étranger)?	Rôle pour la société civile
Etendu	Globale; exige un renforcement des capacités étant donné l'expérience locale limitée. Le déblocage nécessite toute une gamme de techniques au sein de l'organisation. L'analyse du champ de force peut être utilisée pour identifier ce qui doit être changé pour progresser. Des incitations au changement doivent être intégrées au processus, par exemple des récompenses pour réussite aux examens, et à des cours de formation. Les installations et les ressources de formation peuvent être modifiées pour s'adapter au processus de réforme.	Oui, expertise requise, mais moins de soutien matériel que pour les pays en développement ou sortant de conflit	Cruciale pour susciter le soutien au changement; l'héritage de méfiance du public doit être traité.

Dans le cas des États post-communistes en transition, trois facteurs supplémentaires contribuent à la corruption de la police. Premièrement, contrairement aux États en transition d'Amérique latine, d'Europe du Sud et d'Afrique du Sud, les États postcommunistes devaient remplacer non seulement le système politique mais aussi le système économique ; en peu de temps, ils ont cherché à passer d'une économie centralement planifiée et complètement étatisée à une économie largement privée soumises aux règles du marché. Dans de nombreux pays, cette transition économique s'est accompagnée d'une accumulation de richesses d'origine douteuse et d'une augmentation substantielle des inégalités économiques. Cela a provoqué un ressentiment généralisé, car les « perdants » de la transition post-communiste ont supposé que beaucoup de nouveaux « gagnants » étaient devenus riches grâce au crime. De nombreux policiers savaient par expérience qu'une partie de la nouvelle richesse avait été acquise par des moyens douteux et parfois vraiment illégaux.

Le deuxième facteur est que la plupart des États communistes avaient des unités de police secrète nombreuses. Beaucoup d'agents de ces services ont perdu leur place suite à l'effondrement du communisme et à l'émergence de gouvernements déterminés à s'éloigner de la terreur physique et psychologique du système antérieur. Cette exclusion a conduit de nombreux anciens officiers dorénavant exclus à être sensibles à des offres alléchantes ; ils intéressaient les gangs criminels en raison de leur connaissance approfondie des modes opératoires de la police, de leur entraînement aux armes et souvent de leur accès à ces armes.

Troisièmement, les États post-communistes en transition ont connu « un vide moral » avec l'effondrement du communisme. Dans les dictatures d'Amérique latine et d'Europe du Sud, les dirigeants autoritaires n'ont généralement pas tenté de supprimer les organisations religieuses ou d'autres institutions de la société en dehors du gouvernement. En revanche, les États communistes ont propagé une « idéologie et une morale socialistes » couvrant tous les domaines de la vie. La religion et toute morale formalisée en dehors des croyances officielles de l'État étaient fortement combattues. Lorsque ces États sont tombés, le système d'idéologie et de moralité dans son entier s'est effondré avec eux. Ce vide moral est un autre facteur expliquant les particularités de la corruption dans de nombreux États en transition ; il est important d'en avoir conscience lors de l'élaboration de stratégies efficaces de lutte contre la corruption dans ces pays.

Tous les problèmes des pays en transition ne sont pas faciles à résoudre, mais tant que les élites sont disposées à l'accepter, l'aide d'organismes extérieurs peut en réduire l'impact. Les domaines dans lesquels ces organismes sont d'une aide efficace incluent la bonne gouvernance, le renforcement des institutions et la création d'une économie de marché et de propriété privée. Les élites de pays en transition devraient également être découragées d'excuser la création de richesses d'origine criminelle ou quasi criminelle. Conditionner à la diminution de la corruption l'adhésion d'États en transition à des organisations, comme l'UE, est une autre méthode efficace que les organismes extérieurs peuvent employer pour réduire la corruption au sein de la police.

Résumé des domaines d'efforts pour les pays en transition

- Être conscient des lacunes législatives qui peuvent conduire à des fautes de comportement.
- Être conscient des dangers potentiels dus à une extension trop rapide des services de police.
- Être conscient des facteurs susceptibles d'aliéner les policiers anciens ou en service.

5.3. Pays en développement

Dans les pays en développement, les services de police sont généralement soumis à de mauvaises conditions de travail et manquent de ressources. Il est fréquent qu'ils ne possèdent pas une culture juridique très développée.

Comme de nombreux pays en transition (en particulier les pays post-communistes), la plupart des pays en développement n'ont pas une société civile développée ; les médias, par exemple, sont souvent sous le contrôle des élites. Compte tenu de cette réalité, c'est souvent avant tout la communauté internationale qui peut y combattre efficacement la corruption des élites ; leur action peut avoir des effets positifs aux niveaux subalternes, y compris dans les services de police.

Tableau 6: Considérations et approches liées à la corruption dans les pays en développement

Contexte par pays : Pays en développement			
Etendue du problème de corruption	Principaux problèmes de corruption (variable)	Importance du contexte politique	Appréciation de situation stratégique
Etendu	Coterie et népotisme; petite extorsion (trafics sur points de contrôle). Grande corruption (direction de la police)	Critique; volonté politique souvent déficiente ; manque d'habitude de la gouvernance formelle. Une corruption apparente de haut niveau peut agir comme un signe de tolérance pour les membres de la police et d'autres institutions gouvernementales; changement complets de gouvernance nécessaires pour soutenir la police (juges, magistrats du parquet, tribunaux)	L'élaboration d'une vision peut fournir une orientation à la politique de changement. Elle doit être compatible avec l'image la vision plus globale pour le pays. Lors de son élaboration, une large consultation doit avoir lieu pour éviter un manque de soutien lors de la mise en œuvre; cette consultation devrait inclure les agents subalternes ainsi que des membres du grand public. L'analyse SWOT est utile au niveau organisationnel. (Pour en savoir plus sur l'analyse SWOT, voir le glossaire et les chapitres 2 et 9).
Etendue du problème de corruption	Approche de la gestion du changement	Nécessité d'un appui extérieur (étranger)?	Rôle pour la société civile
Etendu	Complet, exigeant un renforcement des capacités étant donné l'expérience locale limitée. Le déblocage nécessite toute une gamme de techniques au sein de l'organisation. L'analyse du champ de force pourrait être utilisée pour identifier ce qui doit être changé pour permettre les évolutions.	Oui, assistance en expertise et ressources matérielles nécessaire. Les inégalités sociales et économiques les plus importantes doivent être traitées pour réduire les causes structurelles de la corruption.	La société civile est généralement faible, ce secteur doit donc être développé. Il est crucial de renforcer le soutien au changement et de maintenir une police capable de rendre des comptes. La demande de ce secteur est cruciale; les campagnes de sensibilisation du public peuvent jouer un rôle; des améliorations rapides et visibles des services de police de base sont importantes pour rétablir la confiance du public; des systèmes de plaintes publiques et une protection efficace des témoins et des informateurs doivent être établis.

Etendu	Des incitations au changement doivent être intégrées au processus, par exemple des récompenses pour réussite aux examens, et à des cours de formation. Les ressources en formation et éducation seront souvent modestes ou absentes, et auront besoin d'être (re) établies; la mise à disposition de formation pour policiers analphabètes doit être planifiée. Des sanctions internationales peuvent être nécessaires pour encourager l'engagement local dans le changement		
---------------	---	--	--

En outre, comme le niveau d'éducation moyen des policiers dans de nombreux pays en développement est bas, il en découle pratiquement que des techniques doivent parfois être développées pour communiquer des messages de nature éthique sous une forme non écrite ; certains policiers étant analphabètes.

Résumé des domaines d'efforts pour les pays en développement

- Examiner les moyens les plus appropriés de promotion d'un aménagement culturel de l'état de droit.
- Examiner comment promouvoir la société civile et sa fonction de surveillance de la police.
- Examiner comment améliorer le niveau d'éducation des fonctionnaires de police et, là où c'est nécessaire, la façon de transmettre les messages anticorruption aux agents illettrés.
- Les organismes extérieurs doivent être conscients de la culture et des sensibilités locales, mais en même temps être critiques vis à vis d'arguments suggérant qu'un mauvais comportement est "normal" ou "fait partie de notre culture".

5.4. Pays développés

Le grand public des pays développés a tendance à moins tolérer la corruption de la police. Dans ces pays, le personnel de police est généralement recruté sur la base de qualifications et d'aptitudes et il est rémunéré de manière raisonnable et régulière. La culture de ces pays accepte l'état de droit. Pourtant, au cours des dernières décennies, de nombreux cas de corruption policière semblent indiquer que certaines riches démocraties ne sont pas épargnées par les phénomènes de corruption.

Tableau 7: Considérations et approches liées à la corruption dans les pays développés

Contexte du pays : pays développés			
Etendue du problème de corruption	Principaux problèmes de corruption (variable)	Importance du contexte politique	Appréciation de situation stratégique
Variable (d'isolé à systémique)	Souvent lié à la drogue.	Important; peut nécessiter des changements aux lois; la volonté politique peut être un problème.	Déjà pratiqué dans la plupart des pays; les grands problèmes sont souvent identifiés par les médias; L'évaluation des risques dans les domaines touchés par la corruption est en constante évolution
Etendue du problème de corruption	Gestion du changement	Nécessité d'un appui extérieur (étranger)?	Rôle pour la société civile
Variable (d'isolé à systémique)	Exhaustive, basée sur les capacités d'analyse existantes. Besoin d'une direction transformatrice (pas toujours explicite).	Non.	Oui, importance de la mise en place de comités consultatifs pour examiner les questions de sécurité publique. Les systèmes de plaintes assurent la responsabilisation des instances concernées.

Malheureusement, malgré plusieurs analyses récentes - comme les rapports de la commission sur la corruption de la police à New York³² et à Philadelphie (Commission de lutte contre la criminalité 1974) - et les propositions de lutte contre la corruption de la police, de nombreux exemples récents de corruption prouvent que le problème est loin d'être résolu dans les démocraties occidentales. Alors que les faits avérés disponibles suggèrent que les États développés ont généralement des taux de corruption policière inférieurs à ceux des autres États, le fait qu'il existe encore une corruption substantielle justifiant des commissions d'enquêtes longues et coûteuses, prouve qu'il reste encore beaucoup à faire dans les pays développés. Alors que les taux globaux d'inconduites dans la police des pays moins développés et moins stables semblent généralement plus élevés que dans les pays développés, une grande partie de la corruption est de nature essentiellement mineure (par exemple en ce qui concerne la police de la route). Si ce type de corruption relativement mineure venait à être retiré du tableau d'ensemble, la différence entre les pays développés et d'autres régimes serait moins flagrante.

Paradoxalement, il se peut qu'un facteur majeur expliquant la corruption des pays développés ressortisse précisément aux valeurs de l'état de droit ; celles-ci, combinées à la sensibilité grandissante du public aux problèmes sociaux, peuvent frustrer les policiers désireux de voir ceux qui violent la loi punis à un niveau qu'ils estiment approprié.

Résumé des domaines d'effort dans les pays développés

- Traiter les justifications que les policiers ont eux-mêmes de la corruption pour une noble cause.
- Traiter certains aspects de la privatisation susceptibles d'accroître la corruption de la police.

6

Stratégies anti-corruption couronnées de succès

Cette section 6 du chapitre 1 évalue deux stratégies efficaces de lutte contre la corruption - plans d'action coordonnés à long terme - qui ont été mises en œuvre et évaluées.

6.1. Singapour

Ce pays est souvent identifié comme ayant obtenu de beaux succès dans la réduction de l'ampleur de la corruption (la corruption en général mais aussi celle de la police) et son maintien à un faible niveau. Il fournit ainsi un modèle de « meilleures pratiques ». Selon la plupart des enquêtes sur la corruption, Singapour est, depuis de nombreuses années, le moins corrompu de tous les États asiatiques et parmi les pays les moins corrompus au monde. Il convient donc de prêter attention aux mesures employées pour réduire la corruption policière.

On peut identifier quatre raisons du succès de Singapour³³. Premièrement, la volonté politique - l'engagement du gouvernement - est la variable la plus importante dans le taux de réussite des mesures anti-corruption. Deuxièmement, les salaires et les conditions de travail, troisièmement, les procédures de recrutement et de sélection, et quatrièmement, la formation et la socialisation ; ce sont les éléments clés du succès de la stratégie singapourienne.

Les autorités de Singapour ont décidé que les policiers étaient moins susceptibles d'être tentés d'accepter des pots-de-vin s'ils étaient bien traités par leur employeur. En 1972, à la suite des propositions de la commission d'examen des salaires de Lee Soo Ann en 1971, non seulement des augmentations salariales substantielles ont été introduites pour les policiers de rang subalternes (20 à 25%), mais aussi des soins médicaux et des logements gratuits.

En échange, il était clairement stipulé que les agents n'étaient plus autorisés à avoir un emploi en dehors de leur travail dans la police.

La police de Singapour (SPF) n'a pas été totalement à l'abri de la corruption. Par exemple, un groupe de dix-sept policiers ont été poursuivis en 1999 dans le cadre de l'affaire Ah Long San (Ah Long San était un usurier illégal). Ce cas met en évidence un autre aspect de l'approche singapourienne: la réaction rapide. La même année, la SPF a introduit une formation sur les valeurs pour ses fonctionnaires. La SPF a également adopté une pratique à laquelle recourent très peu d'autres services de police : plutôt que d'aborder la corruption policière simplement en termes abstraits, la SPF « désigne publiquement les policiers corrompus en les exposant ainsi à la honte ».

En bref, en citant des cas réels, on ajoute du réalisme et des détails aux analyses générales.³⁴

Facteurs de succès à Singapour

1. Volonté politique.
2. Bonnes conditions de travail et de salaires.
3. Procédures de sélection minutieuses y compris enquêtes sur le passé des candidats.
4. Processus de formation et de socialisation bien conçus, incluant "nommer et faire honte".

6.2. Hong Kong

Hong Kong est un autre exemple d'un «État» (initialement une colonie de l'Empire britannique devenue une région spéciale de la République populaire de Chine) qui a particulièrement réussi à réduire la corruption, y compris dans la police. Même si elle n'est pas aussi bien classée que Singapour dans les enquêtes comparatives sur la corruption, elle apparaît invariablement comme l'une des zones les moins corrompues d'Asie.

Dans un effort pour réduire ce qui a été perçu comme une corruption rampante, en particulier dans le service de police, les autorités de Hong Kong ont créé en 1974, après les manifestations de masse de 1966 et 1973, la Commission Indépendante contre la Corruption (ICAC). La population de Hong Kong a exigé des autorités le contrôle de la corruption, en particulier dans le service de police. Le tollé public de 1973 contre la corruption de la police concernait le cas d'un haut responsable qui avait accumulé des biens excédant largement les revenus liés à sa position. Il a fait l'objet d'une enquête pour corruption, mais s'est enfui avant la fin de l'enquête, provoquant la colère du public. C'est en partie pour résoudre ce problème et pour évaluer l'efficacité de la législation anti-corruption de 1971 que les autorités de Hong Kong ont mis sur pied une commission d'enquête, qui a recommandé la création d'un organisme, distinct de la police et de tous les autres services publics, pour enquêter sur la corruption. C'est donc essentiellement la corruption de la police qui a conduit à l'émergence de ce qui est aujourd'hui l'un des organismes anticorruption les plus réputés au monde, l'ICAC de Hong Kong.

Selon un ancien directeur de l'ICAC, Bertrand de Speville³⁵, qui s'exprimant l'année où Hong Kong était transféré à la République populaire de Chine, les 25 ans d'expérience de l'ICAC ont permis d'établir les principaux enseignements d'une lutte anti-corruption réussie.

En outre, il est important de rappeler que Hong Kong a créé une agence indépendante de lutte contre la corruption ; la police n'étant pas compétente pour enquêter sur la corruption la concernant.

Enseignements de Hong Kong

- Décision et détermination politiques de s'attaquer à la corruption.
- Cadre solide de lois anticorruption indiquant des infractions simples et claires, des dispositions de preuves, des pouvoirs d'enquêtes étendus et des dispositions de protection pour les informateurs.
- Stratégie cohérente et globale comprenant l'enquête, la prévention et l'éducation.
- Implication active de la communauté.
- Financement adéquat et soutenu.
- Volonté de poursuivre la lutte contre la corruption.

7

Conclusions et enseignements Chapitre 1

Les enseignements à tirer du contenu de ce chapitre et des études connexes sont résumés dans le tableau suivant:

Enseignement 1	L'analyse comparative montre qu'une approche «modèle unique» est mauvaise. Si certains aspects de la corruption et des fautes de comportement de la police semblent universels, d'autres sont propres, ou du moins plus liés, à certains contextes et cultures. Par exemple, les Etats développés n'ont pas besoin de services de police étrangers pour les aider à maintenir la paix et ensuite bâtir un nouveau système comme dans les sociétés post conflit, mais ils peuvent avoir plus de cas de corruption de noble cause que celles-ci. <i>Risques</i> – Un modèle adapté à un type de système appliqué de manière inappropriée à un type de système différent. <i>Obstacles potentiels</i> – l'idée dépassée selon laquelle il n'y a qu'une façon «correcte» de résoudre un problème.
Enseignement 2	Il est nécessaire de sensibiliser davantage les policiers à la manière dont la corruption et les autres formes de comportements inappropriés nuisent aux sociétés et peuvent constituer de sérieux risques pour la sécurité. Il ne suffit pas de dire aux fonctionnaires de police que certaines formes de comportement sont inacceptables ; ils ont aussi besoin de comprendre pourquoi elles le sont. <i>Risques</i> - Les séminaires ou autres médias éducatifs sont trop formels, insuffisamment participatifs ou dirigés par des personnes jugées non compétentes par l'auditoire-cible, de sorte que le message sous-jacent n'est pas accepté et n'est donc pas internalisé par la police. <i>Obstacles potentiels</i> – Coût; résistance et cynisme des policiers.
Enseignement 3	Il faut tester la psychologie et les valeurs des policiers - non seulement au recrutement, mais aussi dans leur carrière ultérieure. Alors que les tests psychologiques doivent être orientés sur l'identification de traits tels que la propension à la violence et à la malhonnêteté, etc., les tests de valeurs peuvent déterminer dans quelle mesure les programmes de resocialisation axés sur les questions éthiques fonctionnent bien (ou mal). <i>Risques</i> - Des tests mal conçus peuvent donner des résultats trompeurs et/ou non valables; les tests ne faisant preuve d'aucun égard peuvent aliéner les policiers <i>Obstacles potentiels</i> - Pénurie de psychologues qualifiés pour effectuer ces tests; résistance des agents expérimentés.

Enseignement 4	Pour ceux qui tentent de réduire la corruption de la police, une évaluation plus ciblée et efficace des risques est nécessaire, ainsi que l'adoption de mesures spécifiques destinées à réduire le risque de corruption, lorsqu'il est clair qu'existent des possibilités de comportements inappropriés - tentations. Les équipes spécialisées de lutte contre la criminalité générant des profits importants, tels que la plupart des formes de trafic, doivent être particulièrement surveillées par les autorités. <i>Risques</i> - S'aliéner les agents honnêtes et hautement compétents en les considérant comme plus intrinsèquement enclins à la corruption que leurs collègues. <i>Obstacles potentiels</i> - Les évaluations de risques sont faites par des experts insuffisamment qualifiés et expérimentés.
Enseignement 5	Il est erroné de s'attendre à ce que les services de police s'auto-surveillent correctement. Cela vaut en particulier pour les formes plus graves de corruption ou les comportements inappropriés. Les États prenant au sérieux la lutte contre la corruption de la police se doivent d'établir et maintenir des commissions anti-corruption véritablement indépendantes. <i>Risques</i> – Explications et justifications insuffisantes concernant la nécessité d'une commission indépendante, aliénant ainsi les agents. <i>Obstacles potentiels</i> –il peut y avoir des difficultés à trouver des personnes compétentes en termes d'expertise, d'expérience et d'indépendance réelle vis-à-vis de la police et / ou des autorités politiques, pour constituer les commissions.
Enseignement 6	Il est important pour les autorités d'agir rapidement une fois un problème découvert. La réaction rapide a été une caractéristique de l'approche très réussie à Singapour. <i>Risques</i> - Dans leurs efforts pour résoudre rapidement un problème, les autorités peuvent ne pas enquêter aussi bien qu'elles le devraient et peuvent tirer des conclusions hâtives qui auraient été différentes /plus appropriées, en ayant conduit des investigations plus poussées ? <i>Obstacles potentiels</i> – Trouver rapidement le personnel adéquat pour former l'équipe de réaction rapide.
Enseignement 7	Il doit y avoir une plus grande interaction entre la police et le public, et entre la police et la magistrature, afin d'améliorer la compréhension et la confiance réciproques. <i>Risques</i> - Dans une minorité de cas, une plus grande interaction peut en réalité envenimer les relations et nuire à la communication entre les policiers, les juges et le public. <i>Obstacles potentiels</i> - Résistance des policiers à la critique du public dans des situations de face-à-face; résistance du pouvoir judiciaire à la critique des policiers.
Enseignement 8	La technologie - y compris les logiciels, la vidéosurveillance et les caméras reliées aux ordinateurs - est en constante évolution et les services de police devraient, dans la mesure du possible (par exemple, si les ressources le permettent), utiliser au maximum les derniers progrès en la matière. <i>Risques</i> – logiciels mal conçus ; résistance à la surveillance, si les raisons de celle-ci ne sont pas suffisamment expliquées et justifiées ; utilisation inappropriée de la technologie, en particulier en ce qui concerne les droits à la vie privée des policiers. <i>Obstacles potentiels</i> - Coût et disponibilité ; nombre insuffisant de personnes qualifiées pour mettre en œuvre cette technologie.

Enseignement 9	Les résultats des recherches suggèrent que la formulation – la façon de nommer les actions, les programmes, etc. - est un aspect important de la lutte contre la corruption. Par exemple, les policiers réagissent souvent mieux à des «programmes d'intégrité» qu'à des «programmes anti-corruption», même si le contenu des deux programmes est essentiellement identique. C'est parce que le premier semble plus constructif et moins punitif que le second. De même, exiger des policiers qu'ils remplissent des formulaires d' «associations déclarables» garantira des taux de conformité plus élevés - et donc sera plus efficace - que de les obliger à déclarer des «associations irrégulières». <i>Risques</i> - L'utilisation d'une étiquette plus positive peut nuire à l'efficacité d'un programme ou d'une approche; si un problème est particulièrement grave, le langage utilisé pour le décrire doit le refléter, afin de maximiser l'impact du message.
Enseignement 10	La volonté politique est un facteur clé dans toute tentative de réduire la corruption et d'autres formes de comportement inapproprié dans la police. La volonté politique est une condition nécessaire mais pas suffisante ; sans ressources suffisantes de l'Etat pour soutenir sa volonté politique déclarée, celle-ci n'aura que peu d'effet pour améliorer le comportement de la police. On ne doit pas oublier que s'attaquer à la corruption de la police par des mesures ponctuelles ne peut donner de résultats satisfaisants. Les États qui souhaitent sérieusement réduire et contenir la corruption policière doivent adopter une approche à long terme. Des tactiques à court terme peuvent parfois être appropriées dans certains cas de fautes de comportement, mais une lutte efficace contre la corruption exige une stratégie permanente de socialisation et de vigilance. <i>Risques</i> - Le syndrome de «l'homme qui crie au loup» (les hauts responsables déclarent souvent qu'ils adopteront des mesures pour réduire la corruption et d'autres formes de comportements inappropriés de la police, mais ils n'accordent pas le soutien adéquat), ce qui risque de saper la confiance du public en l'État. Obstacles potentiels - Financement inadapté ; une bureaucratie d'Etat peu coopérative.

Chapitre 1 ■ Introduction: Corruption et Police

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes / questions	Que faire pour remédier aux faiblesses?	Comment le faire?
Avons-nous évalué notre exposition à la corruption et aux comportements inappropriés?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Faire une évaluation de la situation en nous référant au tableau 1 à la page 35 du chapitre 1 • Identifier les problèmes existants • Décider des actions à entreprendre • Faire prendre conscience de ces problèmes	• Brainstorming • Former un groupe de travail • Organiser un atelier • Consulter un expert extérieur • Le cas échéant, conduire une enquête publique, analyser les plaintes du public et entrer en liaison avec d'autres services de police pour recueillir les meilleures pratiques et les développer
Les policiers de notre service considèrent-ils que certains actes de corruption ou inappropriés sont acceptables?	Si tel est le cas, nous pouvons: • Évaluer quels actes corrompus ou inappropriés sont considérés comme acceptables • Déterminer quels sont les policiers / unités concernés • Définir pourquoi ces attitudes existent • Préparer et mettre en œuvre des mesures correctives	
Avons-nous clairement défini ce que la corruption et autres formes de comportements inappropriés sont? (voir chapitres 2,5 & 7)	Si ce n'est pas le cas, nous pouvons : • Analyser la législations et les règles en fonction • Etablir les lois et directives adéquates • Les communiquer aux officiers de police • Contrôler le respect de ces lois et directives et punir les comportements déviants • Adapter les systèmes de contrôle et les procédures investigations	

Avons-nous développé ou prévoyons-nous de bâtir un service de police dotée d'une éthique?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Evaluer la situation • Identifier où des actions doivent être prises • Elaborer un plan d'action sommaire (chapitres 2, 4 et 8)	
Comment pouvons-nous tirer profit des enseignements tels que présentés pages 53-55?	Nous pouvons: • Identifier ce qui est utile pour notre police • Évaluer comment ces enseignements pourraient être mis en œuvre • Intégrer ces éléments dans le plan d'action pour établir un service de police éthique	

2

Chapitre 2

Valeurs, règles et comportement

■ Eric Cobut

Ce deuxième chapitre examine la gestion basée sur les valeurs et comment elle peut être un outil efficace pour freiner la corruption de la police. L'accent sera mis sur les valeurs, les règles et les comportements qui régissent le travail de la police et sur la façon de les y intégrer de manière à prévenir la corruption.

La structure du chapitre est la suivante:

- L'**introduction** définit les concepts de culture organisationnelle, de valeurs et de codes. Elle aide le lecteur à comprendre le processus nécessaire pour favoriser l'intégrité et prévenir la corruption.
- La **deuxième partie** présente plusieurs arguments pour expliquer pourquoi les valeurs, les règles et les comportements sont importants dans la lutte contre la corruption.
- La **troisième partie** présente un processus étape par étape d'intégration de la culture dans ce combat.
- La **quatrième partie** examine la pertinence, dans des contextes spécifiques, de la culture organisationnelle dans la lutte contre la corruption; des exemples tirés de la réalité sont donnés.
- La **conclusion** propose plusieurs recommandations pour changer la culture d'une organisation afin de lutter contre la corruption.

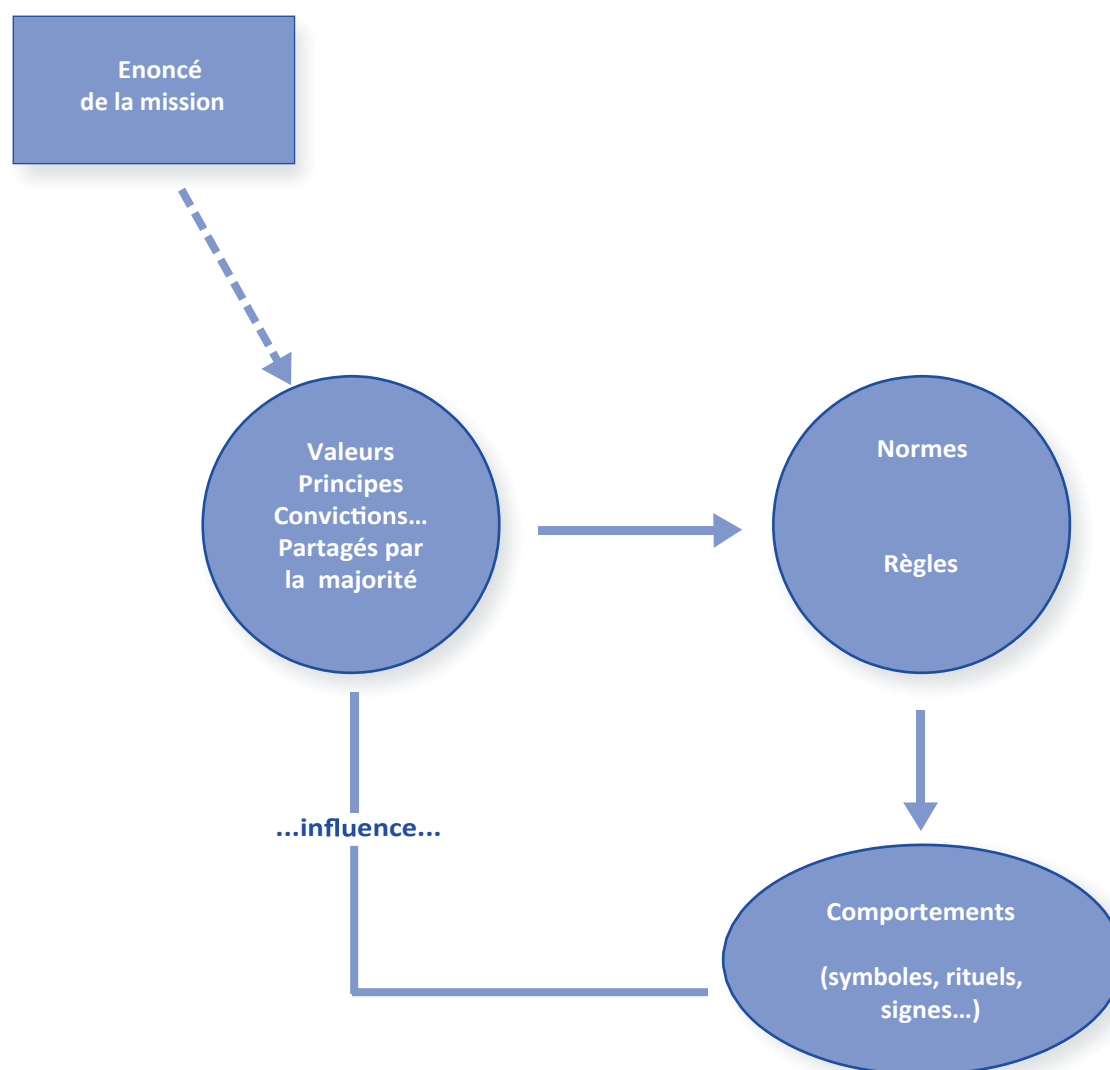
1.1. Qu'est-ce que la structure organisationnelle?

Dans ce chapitre, *la culture* est définie comme un ensemble d'hypothèses de base (valeurs, principes essentiels) qui est mis au point par un groupe de personnes particulier durant un processus d'apprentissage de problèmes d'adaptations externes et de problèmes d'intégration internes. Cette approche (de résolution de problèmes) a démontré sa valeur (dans la pratique) et elle est considérée comme le mode de fonctionnement adéquat, qui est de ce fait enseigné aux nouveaux membres du groupe.³⁶

La *culture organisationnelle* correspond à un ensemble de références déterminées en fonction d'un but, (par exemple la mission de la police) partagées dans l'organisation et construites tout au long de l'histoire en réponse aux problèmes rencontrés par l'organisation. Par la suite, la culture est enseignée et affichée dans les convictions, les valeurs, les normes, les «artefacts» matériels et les comportements verbaux et non verbaux. Ces dimensions interagissent constamment entre elles ; leur fonctionnement suit le modèle de la figure 1 ci-dessous.³⁷

La culture n'est pas statique. Elle évolue à mesure que de nouveaux défis et de nouvelles contraintes surgissent. Les membres d'une organisation y répondent en développant de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles formes de comportements. De nouvelles solutions sont inventées, testées et, le cas échéant, intégrées à la culture

Les *valeurs* sont générales et abstraites ; elles renvoient aux principes généraux qu'une organisation considère comme importants. Pour chacun des membres de l'organisation, chaque valeur représente une ligne directrice pour la réflexion et l'action. Le choix de ces valeurs dépend des caractéristiques de l'organisation et de sa mission. Dans les services de police, le lien entre la mission et les valeurs de l'organisation découle du grand sens de la «mission» des policiers et de leur fort sentiment d'identité avec leur institution.

Figure 1 : Dimensions interactives de la culture organisationnelle

L'énoncé de la mission est un texte court et facile à comprendre qui définit la mission, la vision et les valeurs de l'organisation. De ces valeurs découlent des normes et des règles qui sont étroitement liées, mais pas identiques. Une règle décrit ce qui doit être fait, appliqué ou respecté (par exemple, un policier ne peut accepter un cadeau en échange d'un acte utile), alors qu'une norme se contente de constater simplement des situations habituelles ou existantes (par exemple, la corruption est incompatible avec le travail des policiers).

Ces normes et règles induisent le *comportement*. Les normes et les valeurs sont plus susceptibles d'être appliquées correctement (comportement) par les policiers dans leur travail quotidien si elles sont claires et bien définies. Le choix et l'efficacité de ces différents éléments sont de la responsabilité de chaque organisation policière. Elles peuvent s'inspirer de nombreuses recommandations d'institutions internationales (voir «Sources complémentaires»).

1.1.2. Codes de conduite

Les valeurs et les principes de la culture et des sous-cultures d'une organisation sont traduits en normes et comportements dans des codes de conduite. Ceux-ci peuvent prendre la forme de directives, d'instructions et/ou de codes d'éthique, de déontologie et/ou de discipline.

Les codes professionnels d'éthique, de déontologie et de conduite sont souvent utilisés simultanément pour traiter les questions d'éthique et de comportement. Les pays francophones utilisent principalement le terme «déontologie», alors que les pays anglo-saxons préfèrent «l'éthique». Cette boîte à outils utilise généralement le terme «code de conduite» pour désigner la combinaison ou le mélange de tous ces concepts.

Un code de déontologie est différent d'un code d'éthique, en ce sens que «ce qui est permanent relève de la morale et de l'éthique, mais ce qui est contingent, relève de la déontologie». ³⁸ En matière de corruption, le code de déontologie insiste sur ce qui doit être ou ne pas être fait pour agir avec intégrité. Comparé à un code de déontologie, un code d'éthique se concentre sur le comportement du personnel. Il s'agit d'un engagement volontaire pris par une organisation d'appliquer des principes spécifiques dans l'exécution de ses activités (voir la définition de l'OCDE).

En pratique, il est certes difficile de distinguer les différents types de codes de conduite, mais néanmoins important d'en différencier la nature : certains sont plus réactifs (codes de discipline, par exemple) et d'autres plus proactifs (codes d'éthique et codes de déontologie, par exemple).

Ces différents types de codes de conduite traitent tous de la corruption et peuvent se compléter mutuellement. Un service de police ne peut pas s'attaquer à la corruption avec uniquement un code d'éthique ou uniquement un code de discipline. Est-ce que cela signifie que les services de police devraient avoir plusieurs codes différents? C'est probable, mais la réalité s'avère différente. Les codes de conduite existent sous différentes formes (lois, mémorandums du ministère, règlements) dans tous les services de police. Selon leurs caractéristiques et les défis auxquels ils sont confrontés, certains services de police mettent davantage l'accent sur l'éthique, d'autres sur la conduite. La solution mixte est avantageuse pour plusieurs raisons car le code de conduite:

- Peut être fondé à la fois sur des concepts généraux (éthique) et sur des éléments concrets (comportement...)
- Peut varier en fonction du niveau de développement du service de police (pays sortant d'un conflit, en transition et en développement, pays développés). Voir l'encart 1 ci-dessous.
- Peut-être dynamique: être changé à tout moment sans modifier le concept de base (par exemple, le code de conduite du Québec, qui a été rédigé il y a plus de vingt ans, a été modifié).

Encart 1: Le mélange de codes peut varier selon les régions

L'Observatoire Africain des Services Publics a souligné lors de la Quatrième Conférence Panafricaine des Ministres de la Fonction Publique en 2003 que les codes de conduite de la police dans les pays africains traitent principalement de l'Etat de droit, des obligations générales ou des obligations spécifiques à chaque service, mais pas beaucoup de règles éthiques.

Un service de police peu corrompu et appliquant des concepts tels que «l'excellence de la fonction policière» ou la décentralisation mettra davantage l'accent sur l'éthique qu'un service de police très bureaucratique ou un service très corrompu, dont le code se concentrera probablement sur la description du «comportement approprié».

Lien avec les autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont également développés plus en détail dans d'autres chapitres:

Chapitre 1 introduction

Chapitre 3 sur l'organisation

Chapitre 5 sur le contrôle interne

Chapitre 8 sur le renforcement des capacités
et Chapitre 9 sur les outils.

Les liens spécifiques sont indiqués dans le texte.

2

Pourquoi valeurs, règles et comportement sont-ils importants pour s'attaquer à la corruption?

Lorsque les personnes qui se sont engagées à protéger la société sont source de corruption, abusant à des fins personnelles du pouvoir confié, la première victime est la confiance qui devrait régner entre la société et le gouvernement. Rétablir la confiance entre l'armée, la police, le gouvernement, et ceux qu'ils sont censés protéger est essentiel.³⁹

Cette section 2 a pour but de présenter les raisons pour lesquelles valeurs, règles et comportements sont importants pour lutter contre la corruption de la police. Elle traitera des facteurs qui influencent la culture organisationnelle. Elle discutera également l'hypothèse d'une culture unitaire en montrant la diversité de la culture et des sous-cultures au sein d'une organisation; elle mettra en évidence les aspects positifs et négatifs de la culture policière dans laquelle des valeurs, règles et comportements spécifiques peuvent être utilisés pour en faire des instruments de lutte contre la corruption. L'objectif principal est de comprendre que la reconstruction des valeurs, règles et comportement des services de police est au cœur du rétablissement de la confiance de la société, et d'un fonctionnement efficace des services de police, altéré par la corruption.

2.1. Le changement et son impact sur la culture organisationnelle

La culture de toutes les organisations et de tous les systèmes évolue avec le temps. Cette évolution résulte de plusieurs facteurs externes et/ou internes. La corruption peut être favorisée ou entravée en fonction de ces facteurs de changement confrontés à la culture organisationnelle.

Selon les circonstances, la culture peut changer lentement ou rapidement ; de manière régulière ou par étapes. Il est important que de tels changements (internes et externes) soient identifiés en s'attaquant à la corruption. Le tableau 1 ci-dessous donne quelques exemples de ces facteurs internes ou externes.

Tableau 1: exemples de facteurs internes et externes

Exemples de facteurs externes	Exemples de facteurs internes
Une décision politique (par exemple, la décision du gouvernement burundais de créer un service de police national basé sur la police de proximité et d'imposer un code d'éthique).	Les choix stratégiques de gestion concernant le fonctionnement et les structures (par exemple, le ministère de l'Intérieur bulgare a introduit le système de «gestion par objectifs» dans la police). Considérez ceci: une structure centralisée facilite le contrôle et l'uniformité tandis qu'une structure décentralisée facilite la flexibilité et la capacité d'adaptation. (voir le Chapitre 3 pour plus d'informations.)
Une crise majeure (par exemple, les services de police belges ont été fusionnés à la suite d'un dysfonctionnement majeur dans une enquête criminelle).	
Les contraintes imposées par la communauté internationale (par exemple, la lutte contre la corruption en Bulgarie découle de la nécessité de se conformer aux normes de l'UE).	Diversité du personnel (par exemple, la police burundaise a introduit des quotas pour les femmes et des groupes ethniques spécifiques).

Les rapports de vérification et d'enquête (par exemple, le code de déontologie de la police du Québec a été adapté suite aux conclusions d'une enquête sur l'éthique).

Évolution de l'environnement socio-économique et des valeurs prônées par la société (par exemple, les citoyens s'impliquent de plus en plus et attendent que la police réponde de leurs actes vis à vis d'eux).

Obligations légales existantes (par exemple législation sociale et législation concernant les bonnes conditions de travail).

Internationalization du crime.

Système de gestion des ressources humaines adopté par l'organisation (par exemple, système participatif ou autoritaire, basé sur la compétence ou l'ancienneté).

Rôle des syndicats (par exemple, sont-ils impliqués? Le taux d'adhésion est-il élevé ou bas?).

Les contraintes budgétaires rendent l'optimisation et le changement plus difficiles.

Elaboration d'une politique anti-corruption (par exemple, plan anti-corruption de la police du Queensland en Australie). Il convient d'ajouter que ce facteur peut être une cause ou une conséquence d'un changement de mentalité.

2.2. Une seule ou plusieurs cultures?

Un service de police a des valeurs d'ensemble qui peuvent transcender les valeurs des sous-cultures. La définition de la culture suggère une entité unique dans laquelle toutes les parties prenantes partagent des idées communes cohérentes. Cette idée unitaire de la culture est fausse. En réalité, une organisation est constituée de sous-cultures qui se manifestent en cas de conflits.

Dans toute organisation il y a au moins trois cultures reliées entre elles: la culture des opérationnels (ceux qui font le travail), la culture des ingénieurs (ceux qui développent et contrôlent les technologies) et la culture des cadres (ceux qui dirigent et gèrent les processus).

La même chose peut s'appliquer à la police; elle ne constitue pas un ensemble homogène⁴⁰. Elle emploie des personnes différentes accomplissant des tâches différentes: enquêteurs, police de quartier, unités spéciales d'intervention, patrouilles, personnel administratif, etc. Cette répartition des rôles encourage des sous-cultures ayant chacune ses propres valeurs et normes.

La cohérence de l'organisation ne sera pas affectée tant que ces identités culturelles distinctes resteront compatibles avec les valeurs fondamentales d'ensemble. Ces identités contribuent même positivement à la diversité au sein de la police, reflétant ainsi celle de nos sociétés. Les sous-cultures sont des réalités, mais elles peuvent poser un problème si leurs valeurs s'opposent aux valeurs fondamentales de l'organisation.

La force des sous-cultures découle des caractéristiques particulières du travail du policier et des pressions contradictoires auquel il est soumis : danger toujours présent; hostilité rencontrée en raison de son rôle de contrôle; vulnérabilité aux accusations d'irrégularité; demandes déraisonnables et attentes conflictuelles;

incertitude quant à sa fonction et à son autorité ; sentiment que la population ne comprend pas les contraintes qui sont les siennes lorsqu'il doit accomplir ses tâches ; environnement de travail pesant ; dépendance mutuelle dans l'exécution du travail tout en veillant à sa propre sécurité ; et le sentiment partagé, au sein d'un service de police, qu'il n'est pas toujours possible au policier d'agir comme le public le voudrait.⁴¹

Il peut également y avoir conflit entre deux valeurs incompatibles (par exemple, comment puis-je, en tant que policier, rester fidèle et en même temps dénoncer mon supérieur? Comment puis-je, en tant que policier expert psychologue, respecter le code de conduite des psychologues - secret professionnel - et en même temps respecter le code de conduite du service de police pour lequel je travaille?). Ce sont deux situations paradoxales.

Afin de réduire ce type de risque, des règles et/ou des mécanismes d'arbitrage ou de contrôle doivent être développés et mis en œuvre. Par exemple, une disposition peut être ajoutée au code de conduite pour spécifier quelle protection est accordée à un fonctionnaire de police qui signale un problème; il peut également être spécifié, en fonction des caractéristiques du travail, quels principes l'emportent sur d'autres, ou un organisme spécial peut être créé pour assurer la bonne interprétation et mise en œuvre des valeurs (voir chapitre 4).

2.3. Aspects positifs et négatifs de la culture propre à la police

Le côté positif de cette culture est que la culture organisationnelle peut fournir un soutien moral et générer un esprit d'équipe au sein de l'organisation nécessaire pour exercer une police efficace et accomplir les missions. Elle peut également fournir à un agent une perspective pratique sur la façon de remplir son devoir et justifier de nombreuses pratiques de travail que la formation de base ne dispense pas. Cette dernière est nécessairement imprécise compte tenu de la variété des situations rencontrées dans le monde réel qui diffèrent de celles enseignées pendant la période de formation. La culture propre à la police aidera donc le nouveau policier à donner du sens à son rôle au sein de l'organisation.⁴² La question du soutien moral fourni a été identifiée comme étant à la fois inévitable et indispensable. L'argument est que la nature de la police a ses contraintes uniques.⁴³ Elle peut notamment empêcher les policiers de profiter de leurs loisirs et de se détendre en dehors du service en se libérant du stress lié à leur travail comme il est possible de le faire dans d'autres professions. La perspective unique offerte par certains aspects de la culture propre à la police peut aider à donner du sens au travail de la police.⁴⁴

Le côté négatif de la culture propre à la police résulte aussi de la nature de son travail. Les policiers sont régulièrement confrontés à des situations négatives et conflictuelles. Ces situations peuvent créer une atmosphère antisociale propice aux préjugés, au sectarisme, à l'intimidation et à la discrimination.

Un autre aspect de cette culture pouvant créer des difficultés et des tensions au sein de l'organisation est sa nature «paradoxe», comme évoqué précédemment. Les policiers sont constamment confrontés à des paradoxes qui peuvent finalement devenir sources d'inconfort et d'insatisfaction. Certains de ces paradoxes sont les suivants:

- Spécialisation/ versatilité : les policiers interviennent dans une grande variété de situations où le public s'attend à ce qu'ils effectuent un travail de qualité avec un haut niveau de professionnalisme.
- Rapidité/ disponibilité : les policiers «sautent» d'une scène d'intervention à une autre. A chaque fois, le public s'attend à ce qu'ils lui consacrent du temps.
- Application de la loi/ autonomie : les policiers doivent agir de manière autonome en respectant strictement la loi

3

Comment intégrer valeurs, règles et comportement dans la lutte contre la corruption

Cette section 3 du chapitre 2 fournit des moyens pratiques d'utiliser valeurs, règles et comportement (la culture organisationnelle) pour combattre la corruption et les comportements contraires à l'éthique.

Il est important de souligner l'*approche systémique* qui caractérise la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique au sein de la police. Une approche systémique implique qu'il n'y a pas une seule manière de s'attaquer à la corruption au sein d'une organisation : c'est en combinant diverses approches que l'on peut introduire des changements à long terme.

En d'autres termes, une multitude de moyens d'action doivent être utilisés en plus de la culture organisationnelle. Ces moyens peuvent inclure la mise en œuvre de mécanismes externes (inspection générale) et internes (contrôle interne par exemple), la publication de textes juridiques sur la prévention de la corruption, la formation initiale et continue, la rotation des postes, la division du travail, les audits externes, les systèmes d'alerte, l'évaluation du personnel, la structure de l'organisation, le salaire, etc. (voir l'exemple 1 ci-dessous).

La culture organisationnelle est un facteur important du combat contre la corruption dans la police et, en même temps, la conséquence de la haute valeur accordée à l'intégrité. En d'autres termes, le respect de l'intégrité conduit à la création de mécanismes de contrôle (par exemple une inspection générale). D'un autre côté, l'existence de l'inspection générale contribue à améliorer le niveau d'intégrité du personnel.

Exemple 1: Plan de prévention de la corruption de la police du Queensland

En Australie, Le service de police du Queensland (QPS) a adopté cette approche systémique en rédigeant son plan de prévention de la corruption 2009-2013. Ce plan repose sur quatre piliers:

- 1) Le cadre de gouvernance pour la prévention de la corruption de la QPS
 - 2) Un cadre stratégique assurant que la QPS demeure une Organisation résistant à la corruption
 - Renforcement d'une culture dotée d'éthique
 - Effort sur les risques de corruption
 - Déclinaison des plans au niveau district/commissariat/unité
 - 3) L'engagement individuel: "l'intégrité est l'affaire de tous"
 - Déclaration sur l'éthique de la QPS
 - Outil de prise de décision éthique "SELF Test"
 - 4) Education et sensibilisation à l'éthique.
- Chaque pilier comprend des actions à mener ainsi que des indicateurs de performance.

3.1. Améliorer le bien-être du personnel

L'accent mis sur le bien-être du personnel de police peut être combiné avec l'approche fondée sur les valeurs pour lutter contre la corruption. C'est l'un des principes caractérisant la culture organisationnelle et qui devrait être inclus dans le code de conduite d'un service de police (comme recommandé par le Conseil de l'Europe - CdE). En ce qui concerne la prévention et la lutte contre la corruption, le Conseil de l'Europe pose un préalable important: le respect des droits sociaux et économiques des policiers*. Celui-ci se concrétise par le droit pour les membres de la police de bénéficier d'une couverture sociale, de mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité (bien-être au travail) et d'une rémunération appropriée.

L'attention que le Conseil de l'Europe porte à cette question découle du constat que les taux élevés de corruption sont observés dans les organisations où le personnel est insuffisamment rémunéré et/ou placé dans des conditions de travail très mauvaises. Au sein de la police, certaines fonctions sont plus vulnérables que d'autres comme la police de la route, la police aux frontières, les enquêteurs à la police judiciaire, le personnel affecté à l'achat de matériel.

Pour un personnel sous-payé et confronté à des difficultés financières et matérielles d'ordre privé, la tentation est forte de se laisser corrompre en fermant les yeux sur une infraction, en orientant l'enquête dans un sens ou un autre contre rétribution ou en obtenant des pots de vin lors de la passation de marchés publics. Pour prévenir ce genre de dysfonctionnements, le code d'éthique européen** recommande dans ses commentaires relatifs à l'article 32, de favoriser un taux de rémunération attractif car il est plus susceptible d'éloigner les personnels de police de certains agissements indésirables tels que la corruption.

3.2. Développer un processus d'intégration de la culture dans la lutte contre la corruption

Le changement ne peut pas être improvisé ; il doit être conçu avec soin et méthode. L'objectif est de préparer un processus de développement d'actions adaptées à la corruption dans différents contextes. Ce processus consiste en une série d'étapes. Après chaque étape, des choix essentiels pour la suite du processus doivent être faits (voir chapitre 8).

Etape 1: Identifier les valeurs importantes

Les valeurs et les principes qui sous-tendent la culture de la police découlent des principaux buts qu'elle poursuit. Pour atteindre ses buts, la police peut choisir une ou plusieurs stratégies, telles que la *police communautaire* (community policing), la *police répressive* (crime fighter policing) ou la *police centrée sur le renseignement* (intelligence led policing). Les valeurs et les principes de ces différentes approches ne sont pas forcément les mêmes.

* Article 32 recommandation (2001) 10

** voir commentaire sur l'article 32

Encart 2: Liens entre les valeurs et les stratégies

Police de proximité	Police répressive	Police centrée sur le renseignement
• Orientation externe • Résolution de problèmes • Partenariat • Capacité à rendre des comptes • Responsabilisation	• Application de la loi (la loi est une fin en soi) • Orientation vers les effets (symptômes) • Réaction aux incidents • Exécution • Justification légale	• Réalisation d'objectifs • Travail proactif et réactif • Recherche de la valeur ajoutée • Echange • Orientée vers le résultat
Valeurs/principes Confiance, ouverture, disponibilité, transparence, respect	Valeurs/principes Discipline, bureaucratie (centralisation des procédures), actes isolés, secret	Valeurs/principes Oversture, esprit critique, initiative, efficacité, rentabilité, coopération

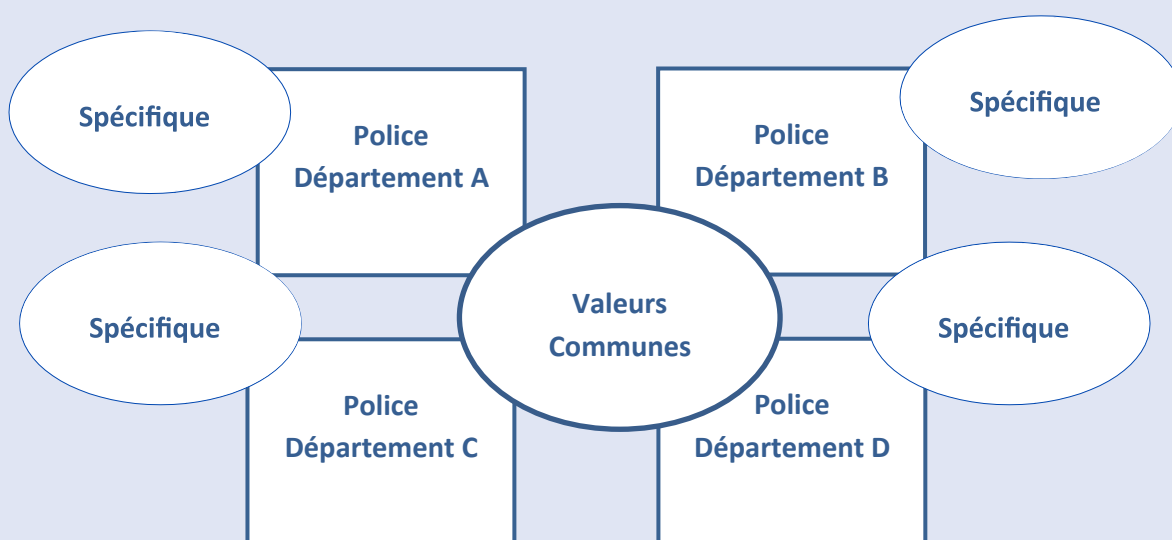
Le second paramètre à prendre en compte tient davantage à la nature des activités de la police et de son fonctionnement. La culture dans la police varie selon son environnement, à savoir la combinaison de trois variables: 1) le danger 2) la relation d'autorité au public et 3) l'efficacité.

Un troisième facteur, et non le moindre, à prendre en considération pour identifier les valeurs et les principes fondamentaux d'une organisation, sont les valeurs prônées au sein de la société.

En effet, les policiers sont en même temps citoyens. Ils vivent dans la société et sont influencés par les valeurs véhiculées au sein de celle-ci.

Les valeurs peuvent donc varier d'un service de police à l'autre. Comme mentionné plus haut, les valeurs peuvent aussi différer au sein d'un même service de police.

Figure 2 : Diagramme des valeurs communes et spécifiques au sein d'un service de police



Certaines valeurs sont communes à tous les services de police, soit parce qu'elles sont inhérentes au fonctionnement de la fonction publique, soit parce qu'elles contribuent à rendre la police crédible et fiable aux yeux de la population. Consulter le tableau 2 ci-dessous pour examiner certaines de ces valeurs de la police.

Tableau 2: Valeurs principales communes à tous les services de police

Valeur	Implications pour le fonctionnaire de police
Loyauté	Consiste en: – devoir de servir – devoir d’obéir – obligation de respect du secret professionnel et du devoir de discrétion – devoir de réserve
Intégrité	Peut-être vue comme: – exemplarité (“montrer le chemin” et respecter le principe de non-discrimination) – ayant rapport à la corruption – sens de l’équité
Responsabilité	Concerne: – le personnel policier exerçant des responsabilités à tous les niveaux – la responsabilité encourue par les services de police (pénale et/ou la responsabilité individuelle de chaque agent)
Impartialité	Peut-être vue comme: – objectivité – neutralité – non-discrimination
Transparence	Implique: – le compte-rendu (fourniture d'informations, d'explications et de justification) aux autorités supérieures (ministérielle, judiciaire, administrative), aux partenaires (autres organisations impliquées dans la sécurité) et aux «clients» (public, associations) – la préservation de l’Etat de droit
Disponibilité	Implique: – de répondre aux attentes du public, des autorités et de ses partenaires – d’agir conjointement avec les acteurs de la sécurité – d’être accessible au public et aux autorités
Ouverture d’esprit	Concerne: – le droit de chacun à sa liberté et sa sécurité – l’information du public – la formation des policiers : recrutement en diversité, formation vers l’extérieur)

Dignité humaine

Peut être vu comme:

- le droit à la vie
- l'interdiction de tout acte de torture, inhumain ou dégradant
- le traitement ou le châtement
- le respect des droits et des libertés d'autrui

Etape 2 : Mesurer l'écart entre la mise en œuvre des objectifs et la situation réelle

À ce stade, les valeurs que l'organisation cherche à implanter ont été identifiées. Cela ne signifie pas que ces valeurs soient partagées par tous les membres de l'organisation. Il est donc important de vérifier quelles sont les valeurs actuelles de l'organisation et dans quelle mesure elles sont appliquées.

La comparaison de la situation actuelle avec la situation recherchée permet de mettre en évidence les similitudes et les différences. De la sorte, il devient possible d'identifier les valeurs qui doivent faire l'objet d'une attention particulière et de déterminer les actions susceptibles d'agir sur elles.

Cette phase de l'analyse est essentielle, car elle fournit une photographie de la situation. Elle vise également à identifier les risques causés par la mise en œuvre d'une valeur donnée et les enjeux qui y sont liés. Ces risques et problèmes peuvent être de différents types.

- Ils peuvent être d'ordre structurel et fonctionnels auquel cas, liés au fonctionnement du service, à l'organisation du travail et aux échelons hiérarchiques.
- Ils peuvent aussi être individuels, liés à des attentes particulières, à la personnalité de la personne (profil psychologique), démotivation, frustrations.

On peut utiliser plusieurs méthodes et outils d'analyse durant cette phase (voir le chapitre 9 pour plus de détails). L'encart 3 ci-dessous offre quelques exemples et explications sur les méthodes et les outils.

Encart 3: Méthodes et outils d'analyse

- **Techniques d'analyse du contenu**

L'analyse de contenu consiste à résumer et à analyser quantitativement les messages. Elle repose sur une méthode scientifique (incluant l'attention à l'objectivité, à l'intersubjectivité, à la fiabilité, à la validité, à la capacité de reproduction et aux tests à base d'hypothèses) et ne se limite pas aux types de variables mesurables ou au contexte dans lequel les messages sont créés ou présentés.

- **Analyse SWOT**

Cet outil peut être utilisé pour analyser la situation complète de l'organisation ou d'une de ses composantes (dans ce cas la culture organisationnelle). La matrice SWOT permet d'intégrer dans un même tableau les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de l'environnement de l'organisation. (Pour en savoir plus sur SWOT, voir le glossaire et le chapitre 9).

- **Observation directe**

Méthode de compréhension du comportement tel qu'il se produit, sans aucun document ou rapport.

● Analyse d'indicateurs

Les indicateurs sont des paramètres qui permettent de suivre un processus (données, activités, produits et résultats). Ils peuvent être internes ou externes. Les indicateurs comprennent:

- Nombre de plaintes déposées contre des policiers
- Nombre de condamnations pénales
- Nombre de mesures disciplinaires
- Niveau de satisfaction et/ou de confiance envers la police.

● Enquête par questionnaire

Cet outil traditionnel permet de recueillir les opinions et les expériences de tous ou plusieurs membres du personnel.

● Analyse de risques⁴⁵

● Indicateurs d'efficacité

Voir encart pour les exemples d'indicateurs.

● Groupes ciblés

C'est une méthode d'enquête consistant à regrouper des personnes en fonction de leurs intérêts et à les faire discuter d'un problème particulier. C'est une approche qualitative

Aucune de ces méthodes ne constitue la panacée. Chacune de celles-ci a ses avantages et limites et est sujette à distorsion et à interprétation. Dans une enquête par questionnaire par exemple, la manière de poser la question peut facilement induire la réponse dans un sens ou un autre. Pour ces raisons, il nous paraît essentiel que chaque résultat observé par le biais d'une technique soit systématiquement confronté à celui constaté par une ou plusieurs autres méthodes. A titre d'illustration, on pourrait difficilement accorder du crédit à un sondage d'opinion qui mettrait en évidence un taux de confiance élevé dans la police par le citoyen si parallèlement, les statistiques faisaient ressortir un taux élevé de condamnations pénales, de sanctions disciplinaires et de plaintes pour corruption.

Etape 3: Élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre les valeurs souhaitées

Les faiblesses, les risques et les problèmes identifiés à l'étape 2 doivent être utilisés comme base pour fixer des objectifs afin de progresser vers les valeurs que l'organisation souhaite mettre en œuvre. Pour atteindre ces objectifs, des plans d'action sont développés.

3.2.1. Plans d'action à deux niveaux

Il est essentiel que la corruption soit traitée au plus haut niveau de l'organisation et fasse l'objet d'une politique. Un plan d'action en matière d'intégrité, comprenant des actions pour tous les services de police, doit être élaboré pour l'ensemble de l'organisation et approuvé par la direction.

Comme mentionné précédemment, la police n'est pas un ensemble homogène. Les risques et les problèmes liés au travail de la police judiciaire ne sont pas semblables à ceux liés au travail de la police de quartier, de la police des frontières, de la police de la route, des unités spéciales, etc. Les risques liés à la corruption peuvent donc varier en fonction des spécificités du service de police concerné. En plus du plan d'action global, on doit développer aux différents niveaux de l'organisation des actions spécifiques ou complémentaires ou des plans d'actions.

3.2.2. Approche proactive et réactive

L'objectif de ces plans d'action généraux et spécifiques est de prévenir les actes de corruption. Il doit y avoir une réaction à chaque acte inapproprié. Ces plans d'action doivent donc combiner deux approches complémentaires : proactive et réactive.

L'approche proactive vise à offrir un soutien aux membres du personnel et à leur fournir des orientations sur les décisions qu'ils doivent prendre et des réponses aux questions qu'ils se posent en matière d'intégrité. Cette approche vise à favoriser un comportement éthique. La liste des outils proactifs comprend des actions de sensibilisation (par ex. : via la communication), des formations (par ex. des exercices interactifs de résolution de dilemmes, des ateliers), un accompagnement individuel pour le personnel (mentorat) et d'autres initiatives de soutien (p.ex. un centre de conseil et d'expertise sur les questions dans le domaine de l'intégrité).

L'approche réactive vise à prévenir et à «corriger» les atteintes à l'intégrité au sein de l'organisation. La «liberté de décision discrétionnaire» du personnel est régie par des règles strictes (par exemple, les règlements de discipline), des procédures détaillées et un contrôle interne et externe approfondi (organes de contrôle).

Alors que l'approche réactive fournit un cadre de base pour garantir l'intégrité du comportement, l'approche proactive permet aux personnes impliquées d'être plus «ambitieuses éthiquement» et de faire face aux dilemmes complexes liés à l'intégrité (voir chapitre 5).

3.2.3. Codes de conduite

Afin de mettre en œuvre au sein d'une organisation de police les valeurs qui ont été identifiées, il est important de concrétiser et de solidifier ces valeurs au moyen de codes.

3.2.3.1. Quelle solution choisir?

Il existe différents types de codes. Certains services de police ont privilégié l'éthique (code éthique de la police d'Irlande du Nord, code éthique d'Interpol pour les forces de l'ordre), la déontologie (police nationale française, police du Québec, police nationale du Burundi) et d'autres, le code de conduite (police macédonienne, service de police du Queensland en Australie). Certaines polices ont choisi une solution mixte (éthique professionnelle et code de conduite de la police lettone). En outre, certains codes ont force de loi, tandis que pour d'autres ce n'est pas le cas.

D'autres solutions sont envisageables : charte de valeurs, directives particulières et/ou instructions (gendarmerie nationale française) ou dispositions statutaires (Loi sur la police du Conseil national suédois avec commentaire). Il n'y a pas de solution parfaite. Toutes ces méthodes ont leurs avantages et leurs limites. Une approche existe rarement seule, elle se combine la plupart du temps avec une autre. Par exemple, les organisations qui utilisent une charte de valeurs rédigent et diffusent généralement des dispositions supplémentaires et plus formelles sous diverses formes. Ainsi, les services de police belges ont un code professionnel et une charte de valeurs.

Le choix de la méthode dépend de plusieurs facteurs:

- Quelles méthodes sont déjà en vigueur?
- Quelles sont les caractéristiques du système policier en place?
- Quelle est la finalité recherchée ?
- Dans quel contexte se trouve-t-on ? (Transition? Fusion et réorganisation ?)
- Quels sont les enjeux et les défis à venir ?

Les codes ayant force de loi sont le résultat de la volonté exprimée par les gouvernements de leur accorder un tel statut. De manière générale, c'est au gouvernement de décider quelle solution choisir. Cela ne signifie pas que la direction de la police n'est pas impliquée dans le processus décisionnel. Selon le contexte, le ministère peut demander à la direction de la police de rédiger un code ayant uniquement un statut réglementaire ou une valeur informative, ou de compléter le code par des directives spécifiques ou une charte rédigée à leur niveau.

3.2.3.2. Que devrait contenir un code de conduite?

Dans l'introduction, concernant la définition des codes, il a été mentionné que ce chapitre privilégierait les codes

professionnels axés à la fois sur des concepts généraux (éthique) et des situations concrètes (conduite, comportement). Sur la base de cette approche mixte, nous recommandons qu'un code professionnel couvre les aspects décrits dans l'encart 4 ci-dessous :

Encart 4: Aspects d'un code de conduite

- *Aspects généraux.* Loyauté, intégrité, responsabilité, impartialité, transparence, disponibilité, ouverture d'esprit et dignité humaine.
- *Comportements liés à ces aspects.* Ils sont couverts par des dispositions traitant des points suivants :
 - Exécution des tâches avec probité (fournir aux criminels des informations).
 - Dons, récompenses, faveurs, privilèges, cadeaux (acceptation, paiement).
 - Conflits d'intérêt (parrainage).
 - Incompatibilités (exercer une autre activité).
 - Interférence dans des activités non-lucratives (recommander quelqu'un).
 - Obtenir ou tenter d'obtenir un avantage indu pour une personne sous sa surveillance, sous sa garde
 - Utilisation appropriée des ressources publiques dans et en relation avec l'application juste et impartiale de la loi.
 - Accomplissement des fonctions de police.
 - Départ du service public (un(e) ancien(ne) fonctionnaire ne devrait pas utiliser ou divulguer sans autorisation des informations confidentielles détenues comme fonctionnaire).
 - Abus de pouvoir ou d'autorité.
 - Gestion des informations (frontières entre vie privée et professionnelle).
 - Déclaration de ses actifs.
 - Neutralité politique et publique.
 - L'interdiction pour un agent du maintien de l'ordre d'agir en tant que tel lorsqu'il/elle n'est pas de service, lorsqu'il/elle est physiquement hors de sa juridiction géographique ou dans le cadre d'affaires juridiques qu'il/elle n'est pas habilité(e) à traiter.
 - L'exigence que certaines tâches sensibles, telles que l'interrogatoire des suspects, soient systématiquement effectuées en présence de témoins et, si possible, faire l'objet d'un enregistrement audiovisuel.

La liste ci-dessus pourrait être complétée par d'autres éléments tels que l'analyse des risques et la mise en place de structures organisationnelles et de mécanismes de contrôle (voir les recommandations du Code européen d'éthique de la police). En outre, le contenu d'un code de conduite peut être alimenté par d'autres sources, telles que les constitutions et les lois nationales.

3.2.3.3. Mise en œuvre du code de conduite

Le but d'un code de conduite est qu'il soit connu, compris, accepté et mis en œuvre par tout le personnel. Par conséquent, sa mise en œuvre s'inscrit dans une approche systémique. Cela signifie que les actions menées par la police doivent concerner tous les aspects de son fonctionnement : formation, communication, ressources humaines, commandement, procédures policières et mécanismes de contrôle. C'est en développant les synergies entre ces variables que l'on peut implanter à long terme le changement souhaité.

3.2.4. Formation

Il est essentiel que le personnel de police soit informé des valeurs de l'organisation et y adhère le plus rapidement. Par conséquent, l'éthique devrait figurer dans le programme de formation initiale. Elle devrait faire l'objet d'un cours spécifique, et les règles et les normes éthiques devraient également être intégrées dans toutes les matières enseignées. Un rappel permanent de ces principes contribue au changement d'attitude. Tout au long de leur carrière, les policiers n'ont d'autre choix que d'entretenir leurs connaissances et/ou de se spécialiser. Chaque occasion qui leur est offerte (formation continue, formation de spécialisation) devrait être utilisée pour revoir les principes éthiques initiaux (voir chapitre 8).

Exemple 2 : la police de New York et la corruption

Au département de la police de New York (NYPD), la corruption fait l'objet d'une attention particulière tout au long de la carrière de ses agents. Chaque fois que ceux-ci sont promus, ils reçoivent une formation pour s'assurer qu'ils peuvent assumer des responsabilités accrues. On enseigne aux nouveaux chefs les dilemmes éthiques d'un point de vue de la gestion avec un programme appelé "A vous de jouer!". Ils sont confrontés à un dilemme de gestion et doivent répondre aux défis éthiques qu'il présente. Les participants à ce cours visionnent également des vidéos de tests d'intégrité effectués sur des responsables qui n'ont pas agi correctement.

Les nouvelles recrues de la police de New York suivent un cours de formation consistant, dans des jeux de rôle, où les participants sont confrontés à diverses situations soulevant des dilemmes d'ordre éthique et doivent prendre des décisions sur la manière d'agir.

3.2.5. Communication

Entre les périodes de formation qui peuvent souvent être longues, le rappel régulier de certaines notions déontologiques s'avère indispensable. Tel est le rôle de la communication interne : sensibiliser les membres du personnel et leur commenter certains principes, souvent choisis en fonction de l'actualité, des incidents et des risques survenus dans l'organisation.

Exemple 3 : La stratégie de lutte contre la corruption du Madagascar

Dire ou écrire quelque chose fait partie de la communication, être compris en est une autre. Madagascar offre un exemple pertinent en la matière. Pour lutter contre la corruption, Madagascar a créé un haut conseil national contre la corruption. La stratégie de cet organisme se concentre, entre autres, sur la vulgarisation des textes traitant des délits économiques et financiers. Par analogie, on pourrait dire que la vulgarisation et la simplification des dispositions relatives à l'éthique de la police permettent d'assurer une plus grande adhésion des personnes et, en même temps, une plus grande implication de celles-ci dans la prévention de la corruption.

Quelles que soient les actions entreprises, en interne (pour le personnel) et en externe (pour les citoyens et les autorités), la communication est un instrument essentiel du processus de mise en œuvre. Il est impératif que cette communication soit:

- répétitive: reprises sous différentes formes.
- constante: à long terme ou permanente.
- crédible: objective.
- cohérente: avec la mission et les actions menées.

Enfin, la communication implique que l'individu, en premier lieu, se pose des questions telles que «Qui suis-je?», «Qu'est-ce que je veux exprimer?», «Comment?», «Quand?», «À qui? Dans cet esprit, le service de police du Queensland en Australie a élaboré un «test SELF» permettant aux policiers de faire une auto-évaluation avant de passer à l'action. Le test comporte les éléments suivants:

- Votre décision résisterait-elle à l'examen critique de la société ou du service?
- Votre décision est-elle conforme à votre serment, votre code de conduite et la politique de votre service?
- Votre décision est-elle légale ? Est-elle conforme à toutes les lois, règlements et règles en vigueur?
- Votre décision est-elle loyale envers la communauté, votre famille et vos collègues?

3.2.6. Ressources humaines

L'insertion de la dimension «intégrité» dans les pratiques en matière de ressources humaines, telles que l'évaluation du personnel, la promotion, la sélection, la mobilité, etc., contribue à agir sur le comportement d'un policier. À cet

égard, une partie du formulaire d'évaluation de la police belge traite précisément de la manière dont le personnel évalué a mis en œuvre les valeurs de la police, à savoir l'intégrité, dans son travail quotidien. En effet, une évaluation négative du personnel en ce qui concerne le critère d'intégrité a inévitablement un impact considérable sur l'évolution de sa carrière et, par conséquent, sur sa rémunération.

Exemple 4: audit sur l'éthique personnelle

Il n'est pas toujours facile pour une personne de s'auto-évaluer et de se demander: «Où en suis-je par rapport à la valeur d'intégrité?». Pour remédier à cela, Michel Girodo⁴⁷ a créé un outil d'évaluation appelé audit d'éthique personnel qui fait partie du programme "Évaluation du risque de comportement et systèmes stratégiques" (Behaviour Risk Assessment and Strategic Systems programme).

Mis en œuvre dans des organisations de la police des États-Unis et du Canada, cet outil vise à développer des îlots d'intégrité dans des unités à haut risque comme celles des stupéfiants, de la lutte contre le crime organisé et d'autres équipes spécialisées. Dans ce test, Girodo dresse le profil de chaque collaborateur à partir de trente traits de personnalité, attitudes de travail critiques et raisonnement éthique. Chaque personne fournit les informations et reçoit en retour des commentaires confidentiels sur son profil.

3.2.7. Style de commandement

Le rôle des cadres est très important. Au contact de leur personnel, ils apprennent à mieux connaître leurs collaborateurs et peuvent exercer une grande influence sur eux. Leur style de commandement, la façon dont ils parlent ou donnent le bon exemple, auront ou n'auront pas une influence positive sur leurs subordonnés et les encourageront ou non à adhérer plus facilement aux principes éthiques de l'organisation (voir chapitre 3).

3.2.8. Méthodes de gestion

Le fonctionnement d'une organisation génère des conditions favorables ou défavorables à l'application de l'éthique. Une organisation avec un système de contrôle bien développé (proactif et réactif) est moins susceptible de rencontrer des problèmes d'intégrité.

3.2.9. Procédures de la police

Les valeurs et les principes énoncés dans le code professionnel devraient être systématiquement mis en œuvre dans les procédures opérationnelles tactiques ainsi que dans les techniques d'intervention. A travers les modifications des procédures de travail de la police on arrive graduellement à changer le comportement du policier. Une directive décrivant la procédure à suivre pour effectuer un contrôle routier devrait par exemple toujours se référer aux éléments du code professionnel, tels que le respect de la vie privée, de la politesse, de l'impartialité et de la dignité humaine.

3.2.10. Mise en place de mécanismes de contrôle

Avoir un code de conduite ne suffit pas pour changer les comportements ; il faut encore que le code soit appliqué. Cette mission peut être confiée à un corps de contrôle externe et/ou interne (par exemple une inspection générale). Le rôle de cet organisme dans ce domaine ne doit pas être considéré comme répressif, mais plutôt comme une fonction d'audit (c'est-à-dire, effectuant des analyses et délivrant des recommandations). (Voir chapitres 5 et 6.)

L'inspection générale de la police belge, par exemple, outre sa fonction d'enquête, pratique également l'audit et remplit un rôle de conseil. En ce qui concerne l'éthique, elle peut, entre autres, suggérer au gouvernement d'apporter des adaptations au code de conduite.

Etape 4: Evaluer le processus de mise en œuvre

Une fois le code de conduite approuvé et mis en place, il est important de mesurer son impact sur le comportement des policiers. L'unité responsable du suivi du code doit être capable de suivre l'évolution du processus en s'assurant qu'il produit les résultats escomptés. Dans ce but, cet organe doit définir un certain nombre d'indicateurs afin d'évaluer dans quelle mesure les objectifs du plan d'action sont atteints et quelles sont les mesures correctives qui devraient être prises, ou, au besoin, quelles modifications devraient être apportées au niveau des objectifs. Pour une liste et une catégorisation de ces indicateurs, voir l'encart 5 ci-dessous.

Encart 5: Exemples d'indicateurs

Produit	Résultats	Satisfaction
– Nombre d'heures consacrées à la corruption dans la formation – Nombre de messages sur le sujet diffusés en interne ou vers l'extérieur sur une période donnée – Nombre de règles modifiées pour prévenir la corruption.	– Pourcentage de cas disciplinaires liés à la corruption – Nombre de plaintes déposées contre les policiers – Nombre de condamnations pénales contre des policiers	– Pourcentage de la population faisant confiance à la police – Perception qu'a le public de l'intégrité de la police (en interne et vers l'extérieur)

Les indicateurs de performance (prestations) répondent à la question : «Suis-je toujours sur la bonne voie?» Ils vérifient que les mesures mises en place se déroulent selon le plan. D'autres indicateurs sont utilisés pour mesurer les effets (résultat) du processus. Ils fournissent une réponse à la question: «Suis-je arrivé à la bonne destination?» Ces indicateurs sont de deux types.

- Les indicateurs de résultats: ils fournissent des informations sur le changement de comportement résultant de la mise en œuvre des mesures.
- Les indicateurs de satisfaction: Ils visent à recueillir l'opinion des policiers ou du public sur les activités et/ou les prestations fournies.

4

Intégrer les valeurs, les règles et les comportements dans des contextes spécifiques

Il existe une grande variété de systèmes de police à travers le monde. Les différences entre ces systèmes concernent les aspects organisationnels, mais elles sont aussi liées au niveau de développement des pays. À cet égard, tous les Etats ne vivent pas la même réalité. Plusieurs pays (comme en Europe de l'Est ou en Asie) doivent encore faire face à des difficultés post-confliktuelles ; d'autres se trouvent dans une phase de transition (comme les Etats des Balkans) et certains Etats sont des démocraties confirmées (comme l'Europe de l'Ouest). Bien que leurs expériences soient différentes, ces pays sont, à des degrés divers, tous confrontés à la corruption. Ces spécificités liées au contexte ont inévitablement une influence sur le fonctionnement des services de police. Le chapitre 1 fournit un aperçu détaillé de la corruption policière dans des contextes spécifiques et de la manière dont ils peuvent être caractérisés.

4.1. Pays sortant de conflits

Dans ces pays, il y a souvent une insécurité généralisée, avec certaines formes de violence croissantes, alors que, en parallèle, les institutions politiques ont été en grande partie détruites. Les forces de sécurité ont souvent été impliquées dans les conflits; elles ont commis des violations des droits de l'homme à l'égard d'une population, devenue dès lors très méfiante. En situation post-conflit, en raison de l'insécurité, le pouvoir politique comme la police peuvent être tentés de continuer à utiliser la violence comme outil de répression. Il y a souvent un besoin de réforme systémique, y compris la réforme des lois régissant les actions des forces de sécurité.⁴⁸

La reconstruction est le plus grand défi auquel sont confrontés les services de police dans des situations de post-conflits. Venant de sortir de la guerre, ils sont engagés dans un processus de réconciliation et doivent, en conséquence, souvent accepter d'engager des collaborateurs d'origines diverses : anciens rebelles, soldats et membres de différentes minorités (voir l'exemple 5, ci-dessous). Leur tâche est difficile pour deux raisons. Tout d'abord, ces polices doivent intégrer des nouveaux membres amenant avec eux des cultures et des mentalités différentes voire antagonistes. Deuxièmement, elles doivent transformer des valeurs militaires forgées pendant la guerre en valeurs compatibles avec le service à une société civile.

L'une des premières tâches importantes entreprises par la police des pays sortant d'un conflit consiste à introduire de nouveaux repères et points de référence identiques pour tous. En d'autres termes, créer une nouvelle culture commune. Ce processus est généralement effectué à la hâte. Les nouveaux principes sont imposés ou appliqués de manière autoritaire, souvent sous l'impulsion de la communauté internationale ou en réponse au chaos causé par le conflit. Dans ces circonstances, le cadre nouvellement défini peut être imparfait ou ne pas être totalement adapté à la situation.

Exemple 5: L'exemple Du Burundi

La Police Nationale du Burundi (PNB) a été fondée en 2004 suite aux accords d'Arusha mettant fin à la guerre civile au Burundi. La PNB, composée d'anciens policiers, rebelles et militaires appartenant à différents groupes ethniques, a rapidement dû faire face à un problème culturel et de crédibilité aux yeux du public et des organisations internationales.

Pour se développer, la PNB a adopté un code professionnel inspiré du modèle belge. La publication de ce code a été suivie de séances de formation pour tout le personnel afin d'expliquer et de clarifier les attitudes attendues. Cette initiative a permis d'établir, de clarifier et de renforcer le nouveau cadre et d'introduire des facteurs stabilisateurs dans cette situation nouvelle et chaotique.

Le rythme du changement ayant été rapide, le personnel n'a pas toujours eu le temps de l'assimiler et de l'intégrer. Qui plus est, le changement a eu lieu sans qu'aucun facteur périphérique (par exemple un mécanisme de contrôle) ne soit simultanément mis en place ou développé.

Cette première étape a été suivie d'une deuxième phase, visant à assurer l'organisation d'élections présidentielles, législatives et municipales en l'absence de toute force de sécurité internationale. Pour relever ce défi, un module de formation spécifique traitant de questions telles que l'impartialité et l'intégrité a été mis sur pied. Encore une fois, la formation a été imposée à tout le personnel, qu'il soit de niveau supérieur ou subalterne. Simultanément, des directives clarifiant certains aspects du code professionnel ont été diffusées au sein de la PNB.

Le PNB a lancé un vaste programme de professionnalisation ; il doit être mis en œuvre sur plusieurs années et il est soutenu par les autorités belges et néerlandaises. L'un des volets stratégiques clé de ce programme concerne l'intégrité. Selon les autorités burundaises, la mise en place d'une politique d'intégrité est nécessaire pour restaurer la confiance entre les citoyens et la police et s'attaquer, en collaboration avec la population, aux racines des problèmes de sécurité.

4.2. Pays en transition et en développement

Les pays en transition se caractérisent par le passage d'un système politique à un autre sans qu'il y ait eu, sur le plan intérieur, des périodes de violence. En Europe centrale et orientale, il y a eu une transition du communisme au post-communisme. Dans l'économie fermée des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), la police ou la milice étaient étroitement liées aux dirigeants politiques et aux institutions étatiques ; leur mission était essentiellement politique.⁴⁹

Dans les pays en développement, où l'évolution n'est pas forcément celle du passage d'un système politique à un autre, la police reste souvent étroitement liée aux besoins de l'État plutôt qu'à ceux de la population. Les réformes portent fréquemment sur la transition d'institutions de style colonial ou de polices de type militaire à des institutions plus démocratiques établies pour servir et protéger la communauté.⁵⁰

Dans l'esprit de ce chapitre 2, l'hypothèse principale est que ces deux situations constituent des processus évolutifs dont le but à long terme est d'implanter la démocratie. A ce stade du processus, le système est plus ou moins stabilisé, soit parce que le pays n'est plus dans une situation post-conflit soit parce qu'il a choisi le chemin de la démocratie.

Afin de se conformer aux normes définies par la communauté internationale (conditions d'admission à l'UE, par exemple), ces pays n'ont pas d'autre choix que d'amender leur législation et leur réglementation pour mieux définir et clarifier leurs principes éthiques (voir l'exemple 6 ci-dessous). La culture organisationnelle devient alors dynamique. À ce stade, il n'est pas sûr que les valeurs préconisées et le comportement observé soient compatibles les uns avec les autres. Les codes professionnels existants doivent souvent être réadaptés, complétés ou réécrits.

Exemple 6: l'expérience bulgare

La police bulgare avait un code professionnel bien avant la publication de la "Recommandation 10" (2001) du Conseil de l'Europe sur le Code européen d'éthique de la police. Afin de rejoindre l'UE et de se conformer aux nouvelles normes, la Bulgarie a revu exhaustivement son code et l'a remplacé par une nouvelle version en 2006.

Dans le même temps, le ministère de l'Intérieur a introduit dans ses services le principe du «management par objectifs» pour traiter les changements de comportement parmi le personnel. Ce principe est appliqué à tous les niveaux de l'organisation, de la direction générale aux individus. Parmi les objectifs que s'était fixé le ministère de l'Intérieur, figure la prévention de la corruption.

La corruption est un objectif stratégique subdivisé en objectifs spécifiques au niveau de l'entité, qui sont à leur tour subdivisés en objectifs individuels. Pour encourager les fonctionnaires à agir avec intégrité (objectif individuel), un système de bonus a été mis en place.

Ce programme représente un défi réel. Pour le relever, un projet de collaboration entre la France et la Bulgarie a été mis en place sous l'égide de l'UE en juin 2009. Son objectif est:

- d'adapter au problème de la corruption la méthode du management par objectifs.
- de développer en appui du processus un programme assisté par ordinateur.
- de développer un système d'évaluation du personnel efficace.

4.3. Pays développés

Dans le contexte des pays développés, la réforme de la police vise souvent à optimiser l'efficacité de la police et à répondre efficacement aux besoins de la communauté. Le Canada, les États-Unis et de nombreux pays européens ont été affectés par une perte de confiance de leur population dans la police à la suite de plusieurs scandales de corruption et d'accusations de recours à une force excessive et de brutalité.⁵¹

Dans les situations où une plus grande implication du public dans la sécurité (partenariat) est recherchée, le code professionnel agit comme un outil de transparence et de gestion. L'expérience a démontré que si l'élaboration d'un code est une tâche difficile, sa modification est une entreprise complexe en raison des problèmes qu'elle soulève et des différentes opinions à prendre en compte. Voir les exemples 7 et 8 ci-dessous.

Exemple 7: l'expérience belge

En Belgique, la rédaction du code professionnel a débuté en 2001. Il a été adopté cinq ans plus tard à la suite d'un incident grave impliquant plusieurs policiers. Plusieurs raisons expliquent ce retard.

- Difficulté à définir des normes et des valeurs communes pour tout le personnel. Cette question était d'autant plus délicate que la police belge avait récemment été restructurée par la fusion de différents services de police.
- Tendance, surtout parmi les organes de contrôle extérieurs à la police, à favoriser une approche réactive plutôt qu'une approche proactive.
- Le Conseil d'Etat, organe qui vérifie le respect de la législation, admettait difficilement que le code professionnel, qui avait force de loi, ait plutôt un caractère managérial et ne reflète pas intégralement les lois existantes.
- Les syndicats craignaient que le code professionnel ne soit utilisé à des fins disciplinaires.
- Certaines autorités s'opposaient au code parce qu'elles n'étaient pas convaincues de son utilité. Quatre ans après l'adoption du code, des suggestions de changements sont déjà en cours. En même temps, d'autres affirment que ce n'est pas une priorité et soulignent les difficultés qui ont dû être surmontées pour arriver à la mise en application du code nouvellement adopté.

Exemple 8: le Défenseur des droits

Le 29 mars 2011, la France a créé le Défenseur des droits, une autorité constitutionnelle indépendante chargée de veiller à ce que le personnel de sécurité travaillant en France respecte une éthique professionnelle. Toute personne physique ou morale dont les droits et libertés ont été bafoués par un service public peut se plaindre à cette autorité.

Selon la situation, le *Défenseur des droits* peut:

- faire des recommandations pour régler les différends qui lui sont soumis,
- informer les institutions exerçant des pouvoirs disciplinaires lors d'une suspicion d'infraction,
- faire des propositions au gouvernement pour modifier la législation ou la réglementation dans les domaines de sa compétence.

5

Mise en œuvre

Cette section 5 du chapitre 2 est dédiée aux aspects opérationnels de la mise en œuvre d'un code de conduite, dont certains ont été traités dans la section précédente. Un accent particulier est mis sur l'appui à la gestion et la participation du personnel. Changer la culture d'une organisation n'est possible que si la direction - à tous les niveaux de l'organisation - soutient le processus et que le personnel est activement impliqué. En outre, la section présente certains défis et obstacles auxquels une organisation de police pourrait être confrontée dans l'élaboration d'un code.

5.1. Appui à la gestion

La direction d'un service ne peut soutenir un changement que si elle est convaincue qu'il est utile et qu'elle en comprend le but. Cet objectif peut être atteint au travers d'un séminaire stratégique, dont l'organisation pourrait être la suivante.

Encart 6: Buts du séminaire

- Identifier les principes et les valeurs liés à la lutte contre la corruption: définition des objectifs.
- Établir la stratégie à suivre pour atteindre les objectifs. Cela implique de définir:
 - Les approches les plus appropriées
 - La création d'un comité directeur et la définition d'un mandat
 - Les ressources devant être allouées
- Décider qui participera au séminaire.
 - Direction générale de la police (conseil d'administration)
 - Représentants du ministère de tutelle.
 - Des personnages clés au sein de l'organisation, tels que le responsable des ressources humaines, celui de la communication et celui du département développement et stratégie.
 - Des experts internes ou externes (organisations internationales, services de police étrangers, etc.) chargés de deux tâches :
- Offrir aux participants des orientations méthodologiques.
- Conseiller les participants et/ou conduire le processus d'analyse comparative.

5.2. Implication du personnel

Après ce séminaire stratégique, d'autres séminaires peuvent être organisés pour différentes catégories de personnel de différentes unités et départements de police, etc. L'objectif de ces séminaires est d'examiner la mise en œuvre des principales questions définies lors du séminaire stratégique. Les résultats de ces séminaires peuvent servir de base à l'élaboration d'un plan d'action global.

5.3. Défis et obstacles dans l'élaboration d'un code de conduite

L'élaboration et la mise en œuvre de l'approche décrite dans la section précédente sont difficiles et une évaluation approfondie des facteurs qui peuvent les soutenir ou les entraver doit être faite.

Encart 7: Surveillance des différents facteurs et risques

Facteurs facilitateurs	Risques - dangers
● La communauté internationale encourage et soutient le changement (expertise, coaching, jumelage...) ● La direction soutient le processus et montre l'exemple. ● Les valeurs défendues sont traduites dans les processus tant opérationnels que non opérationnels de l'organisation (recrutement, promotion, mobilité, évaluation, etc.). ● La mise en place du code professionnel est soutenue par des plans de formation et de communication. ● La population et les autorités externes à la police connaissent et comprennent la culture de l'organisation. ● Pour être traduites en comportements concrets, les valeurs (intégrité, etc.) ont été définies avec le personnel. ● Le processus de changement est évalué (sondages, audits, etc.). ● Des mécanismes de contrôle interne et externe sont mis en place.	● Transposer dans son organisation des valeurs, principes et normes d'autres organisations sans s'assurer qu'ils conviennent. ● Mettre en place des systèmes ou des mécanismes non intégrés ou incompatibles sous la pression des experts et des donateurs internationaux ● Développer un outil sans en avoir les moyens (par exemple, mise en œuvre d'une gestion par objectifs comme un outil de lutte contre la corruption sans disposer d'un système informatique efficace). ● Vouloir avancer très vite sans tenir compte de l'évolution des autres processus: des situations paradoxales peuvent survenir. ● Elaborer un code professionnel sans valeur juridique. Conséquence : non application par le personnel. ● Etablir un code professionnel qui soit assimilé ou perçu comme un code disciplinaire. Résultat : résistance au changement.

5.3.1. Facteurs facilitateurs et risques

La durée du processus (une phase allant d'une situation de post-conflit à un état de développement) peut varier, et ce processus de changement comporte des risques dont il faut être conscient. Ignorer ces risques peut retarder ou compromettre le processus en cours. Il y a des facteurs facilitateurs qui peuvent avoir un effet positif sur le processus et aider à l'activer.

5.3.2. Obstacles

Plusieurs problèmes peuvent rendre difficile l'adaptation et/ou la réécriture d'un code de conduite:

- Bien qu'elle soit une réalité, la corruption n'est souvent pas considérée comme un problème majeur.
- Comme toute une série de dispositions et de règlements traitent déjà de l'éthique et de la conduite, La rédaction d'un code de conduite n'est pas considérée comme une nécessité ou une priorité.
- Lorsqu'un code de conduite existe - même s'il a été rédigé avant la publication de diverses recommandations d'organisations internationales (Code européen d'éthique de la police, etc.) - il est jugé satisfaisant, en particulier s'il est complété par d'autres réglementations. L'idée est qu'un code est immuable, surtout s'il s'agit d'un code d'éthique.
- La plupart des services de police des pays développés ont fait un effort pour promouvoir la diversité dans leurs rangs. La police doit refléter la société et se caractériser par une variété d'approches philosophiques. Dans un tel contexte, la définition des valeurs et des principes fondamentaux ainsi que la mise en œuvre du processus de codification qui en résulte constituent une tâche complexe qui nécessite du temps et la recherche de compromis pour trouver un équilibre.
- Une autre particularité des pays développés est que de nombreux services de police doivent se réorganiser en raison de l'évolution de la situation internationale, économique ou sociopolitique. Parfois, cela implique une restructuration ou même une fusion avec d'autres services, à l'instar du secteur privé (par exemple la transition progressive de certains services de police de type militaire vers des services de police civils). Sur le plan culturel, le défi auquel ces services sont confrontés consiste à intégrer dans un nouveau système, des valeurs, des principes, des normes et des règles souvent différents. Une difficulté majeure survient par exemple, lorsqu'on a le sentiment lors d'une fusion de deux forces, que la culture traditionnelle de l'une «prend le dessus» sur celle de l'autre.

6

Conclusions et Recommandations –
Chapitre 2

Les valeurs, les règles et les comportements (qui constituent la culture organisationnelle) peuvent contribuer efficacement à la prévention de la corruption, à condition que certaines conditions soient remplies. Ces conditions sont les suivantes :

- Assurez-vous que le personnel de la police travaille dans des conditions décentes et reçoive un salaire correct afin de ne pas être tenté par des activités douteuses ou la corruption.
- Définissez des valeurs et des principes fondamentaux qui correspondent à la mission et aux caractéristiques de l'organisation. La définition de ces valeurs et de ces principes est du ressort de la direction, mais l'implication du personnel dans ce processus lui permet de l'assimiler. Peu importe les choix, certaines valeurs et certains principes sont communs à tous les services de police : intégrité, impartialité, transparence, responsabilité vis-à-vis de ses actes et de la population.
 - Intégrez et développez ces différentes valeurs et principes dans un code de conduite, qui doit être mis à la disposition de tout le personnel et être accessible au public. Les valeurs et principes doivent être soutenus par un ensemble de dispositions concrètes qui mettent l'accent sur le comportement. Pour être effectivement mis en œuvre, ce code doit avoir force de loi.
- Intégrez ces valeurs dans les processus opérationnels et non-opérationnels de l'organisation.
- Élaborez des plans d'action et/ou menez des actions spécifiques en matière de corruption et d'intégrité aux différents niveaux de l'organisation sur la base d'une analyse des risques. Ces plans d'action doivent être à long terme. Ils s'inscrivent dans une approche systémique et impliquent le développement d'actions dans les domaines du recrutement et de la sélection de la police, de la formation, de la communication interne et externe, de l'évaluation, du commandement, de la promotion, de la mobilité du personnel, etc.
- Assurez-vous, pour le rendre crédible, que le processus est soutenu par la direction qui doit être impliquée et montrer l'exemple.

La gestion par les valeurs peut s'appliquer à tous les types de services de police, que ce soit dans les pays sortant d'un conflit, en transition, en développement ou développés. En effet, tous les services de police ont en commun un certain nombre de valeurs et de principes fondamentaux. Ce qui les distingue, c'est le sens que ceux-ci recouvrent. En effet, les normes et les règles qui en découlent varient en fonction du contexte et du niveau de développement du pays.

De même, l'implantation de ces valeurs doit être adaptée au processus d'évolution. Dans les pays sortant d'un conflit, il est important qu'un cadre général soit établi dès que possible afin de rééquilibrer le système en place. Dès que ce système est stabilisé, comme dans les pays en transition ou en développement, les mesures (par exemple les codes) qui ont été adoptées peuvent être affinées conformément aux normes et recommandations internationales.

A ce stade de la réflexion, la véritable question n'est plus tant de savoir comment changer mais plutôt de déterminer dans quelle mesure la volonté de changement existe. Autrement dit : « Les services de police sont-ils prêts à s'engager dans cette voie ? Et si oui, jusqu'où ? »

Facteurs de succès

Changer la culture d'une organisation est une tâche délicate et difficile. Une telle opération ne peut réussir que si un certain nombre de principes (facteurs de succès) sont appliqués:

- Rechercher l'appui de la direction de l'organisation.
- Mettre sur pied un comité de pilotage pour diriger le processus de changement. Ce groupe devrait être composé de membres de la haute direction. Sa tâche consiste à:
 - Traduire les lignes stratégiques définies par la direction dans un plan d'action intégré.
 - Suivre la mise en œuvre du plan d'action.
 - Evaluer les résultats de ce plan.
 - Rendre compte à la direction.

Le comité directeur peut être assisté dans sa tâche par un ou plusieurs groupes de travail.

- Faire approuver le plan d'action par le ministère de tutelle et/ou d'autres hautes autorités gouvernementales. Le plan contient d'importantes mesures structurelles, fonctionnelles et culturelles. Ces choix doivent être préalablement approuvés par les ministres responsables. Compte tenu de l'impact d'un code professionnel sur le fonctionnement de la police, il est essentiel que les autorités ministérielles approuvent les progrès réalisés.
- Rechercher l'appui du personnel.
 - Associer leurs représentants (syndicats) dans la mise en œuvre du processus. Dans l'élaboration du code professionnel, les syndicats peuvent être impliqués dans le projet par le biais de consultations.
 - Rédiger un code professionnel dans un style clair et positif (par exemple, des expressions telles que «il est interdit de ...» ou «vous devez ...» doivent être évitées).
- Développer un chronogramme cohérent à utiliser avec le plan d'action. En d'autres termes, établir un ordre de priorité pour la mise en œuvre des mesures.

Chapitre 2 ■ Valeurs, règles et comportement

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes / Questions	Que faire pour remédier aux points faibles?	Comment le faire?
Avons-nous évalué la culture de notre service de police par rapport aux actes de corruption et inconduites?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Identifier les facteurs d'influence ● Définir comment maximiser les facteurs positifs et minimiser les facteurs négatifs ● Définir où des actions doivent être entreprises	Nous pouvons: ● Faire une évaluation (par réunion de réflexion, nomination d'experts ou de groupes de travail) ● Organiser des groupes de réflexion (<i>brainstorming</i>) / ateliers / groupes de travail
Existe-t-il des sous-cultures et influencent-elles les attitudes des policiers à l'égard des actes de corruption et inconduites?	Nous pouvons: ● Identifier les sous-cultures et comprendre comment elles influent les attitudes de la police à l'égard des actes de corruption et inappropriés.	● Coopérer avec les syndicats pour l'évaluation ● Désigner un expert et/ou un groupe de travail
Sommes-nous soucieux du bien-être de nos policiers pour réduire les risques de corruption et les comportements inappropriés?	Nous pouvons: ● Définir les attentes des policiers Comparer avec ce que nous offrons ● Décider des mesures pour corriger les lacunes identifiées	● Recueillir des informations auprès d'autres services de police et examiner ce qu'ils ont fait
Avons-nous défini des valeurs éthiques à respecter?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Définir les valeurs que les policiers doivent respecter	● Mener une enquête auprès des policiers
Ces valeurs se retrouvent-elles dans l'énoncé de la mission et dans un code de conduite?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Déterminer quels documents nous avons ● Définir ce que les documents devraient contenir ● Identifier ce qui est nécessaire pour combler les lacunes ● Définir un plan d'action selon le processus en 4 étapes décrit dans le chapitre	
Avons-nous évalué les facteurs de facilitation et de risque pour la mise en œuvre de ce processus?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Identifier ces facteurs ● Décider comment capitaliser sur les points positifs et réduire les points négatifs	

3

Chapitre 3

Organisation

■ Brian Kingshott et Pierre Aepli

1

Introduction du chapitre 3

L'idée directrice de ce chapitre 3 postule que les mesures prises pour réduire la corruption de la police ne peuvent pas porter uniquement sur les membres du service de police, mais doivent prendre en compte l'environnement élargi dans lequel ils travaillent.

Les individus sont les auteurs d'infractions, mais ils travaillent dans un environnement - culturel et organisationnel. Cet environnement peut encourager ou limiter, favoriser ou entraver certains types de comportements et d'actions. Les organisations peuvent être considérées comme des arènes dans lesquelles les membres de l'organisation développent des stratégies personnelles pour atteindre leurs propres objectifs, qui peuvent différer et même s'opposer à ceux de l'organisation.

Les faiblesses organisationnelles peuvent engendrer des comportements et des actions préjudiciables de collaborateurs de l'organisation. L'identification de ces faiblesses est nécessaire pour permettre la prise des mesures visant à réduire les risques de corruption externe et interne.

Ce chapitre aborde la question de la relation entre les organisations et la corruption. Il examine comment les services de police peuvent être influencés par la corruption et quelles influences la direction et l'organisation exercent dans ce contexte.

1.1. Structure du chapitre 3

La première section de ce chapitre donne des définitions et une introduction aux termes et concepts. La deuxième section répond à la question de savoir pourquoi les questions organisationnelles sont importantes pour la lutte contre la corruption.

La troisième section explore comment intégrer dans la lutte contre la corruption de la police la dimension organisationnelle.

- En premier lieu, en plaçant la police dans un environnement plus élargi. L'organisation est fortement influencée par des facteurs extérieurs : le système politique détermine ses structures, décentralisées dans un État fédéral, centralisées dans un État unitaire; la législation et le système judiciaire jouent un rôle important, ainsi que les valeurs de la société civile. Le poids de ces influences rend nécessaire l'examen des interactions entre la police et son environnement.
- En deuxième lieu, la question de la stratégie est abordée car il lui appartient de définir comment répondre aux défis et aux risques externes rencontrés par la police.
- La troisième sous-section traite la question des structures et présente leurs avantages et leurs inconvénients dans la mise en œuvre des stratégies.
- La quatrième sous-section examine certains des processus qui favorisent l'exécution rationnelle et efficace de la stratégie dans le cadre des structures organisationnelles.
- Les liens possibles avec la corruption sont identifiés dans ces sous-sections et synthétisés dans un tableau. Il suggère une série de mesures propres à réduire la corruption de la police.

Les quatrième et cinquième sections examinent ces questions dans différents contextes et proposent un exemple pratique d'analyse des faiblesses organisationnelles. Quelques enseignements servent de conclusion au chapitre 3.

1.2. Qu'est-ce qu'une organisation?

Une organisation est une entité sociale durable (ce qui implique des interactions entre ses membres), systématiquement organisée et rationnellement structurée (ce qui nécessite des objectifs, une stratégie, une hiérarchie, des structures, des processus de travail et différents mécanismes tels que le contrôle et la communication), l'organisation accomplit ses activités de manière efficace, performante et éthique pour délivrer des prestations et/ou créer des produits répondant aux besoins qu'elle a identifiés chez ses « clients » (marché, consommateurs, public). En matière de police, les prestations fournies ont trait à l'application de la loi et au maintien de l'ordre pour ses clients : la population.

Figure 1: Comment fonctionne une organisation

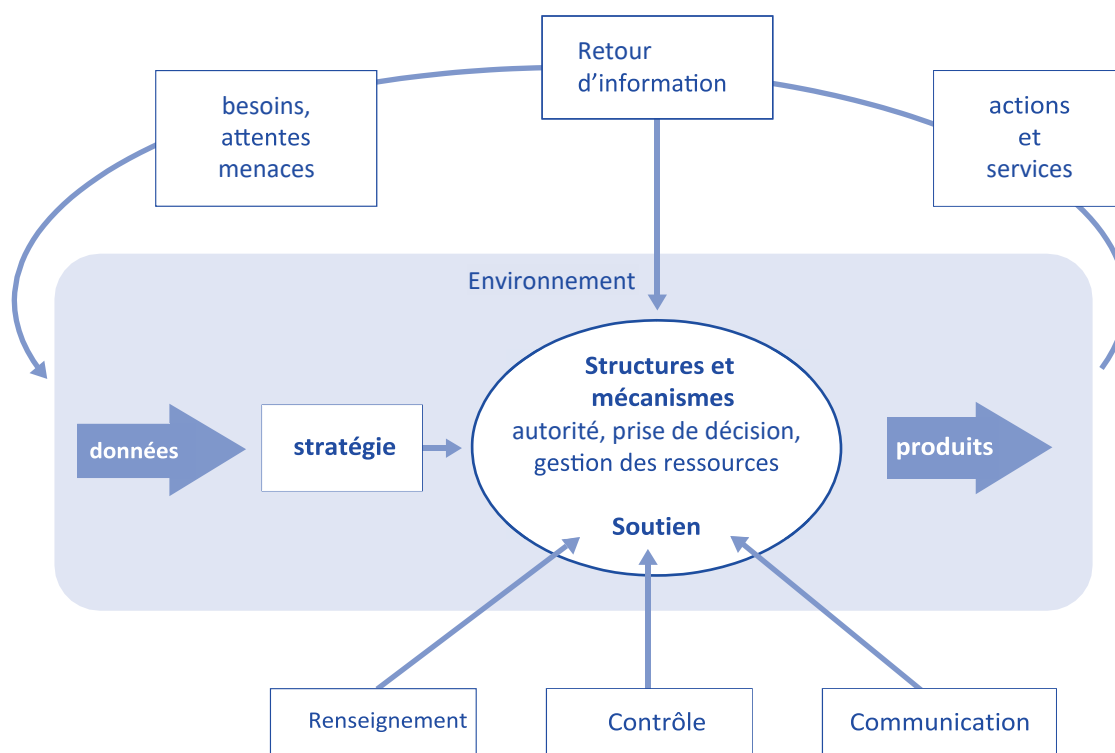


Figure 1

Un système reçoit des données d'un vaste environnement et les transforme en produits par le biais de divers mécanismes et procédures. Les prestations /produits délivrés (outputs) sont comparés - évalués - avec les besoins et les attentes (inputs) identifiés, afin que des corrections ou ajustements puissent être apportés si nécessaire.

La figure 1 ci-dessus illustre le fonctionnement d'une organisation. Une stratégie est définie à partir de l'analyse de son environnement ; dans le cas de la police, les menaces à la sécurité et les opportunités (découlant par exemple de nouvelles technologies ou du développement de la coopération internationale), sont d'abord identifiées ; un plan d'action est ensuite établi aux fins de réduire ces menaces et de répondre aux besoins et attentes du public. La stratégie doit ensuite être mise en œuvre de la manière la plus efficace au moyen de structures, de processus et de mécanismes de gestion. Le renseignement, la communication et le contrôle aident à analyser l'environnement, à communiquer la stratégie, à motiver les membres de l'organisation, et à mesurer l'efficacité des activités et l'atteinte des objectifs.

Liens avec les autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont aussi traités plus en détail dans d'autres chapitres:

- Chapitre 1 introduction
- Chapitre 2 sur la culture
- Chapitre 4 sur le soutien
- Chapitre 5 sur le contrôle interne
- Chapitre 7 sur les enquêtes
- Chapitre 8 sur le renforcement des capacités

Chapitre 9 sur les méthodes et outils – voir sections 3 et 4 du présent chapitre

Les liens spécifiques seront mentionnés dans le texte.

2

Pourquoi la question de l'organisation est importante dans le combat contre la corruption?

Le problème de la corruption au sein de la police est généralement traité au niveau du policier ou de l'unité ; par extrapolation, on affirme que toute l'organisation est corrompue. En se concentrant sur les individus dont les actes de corruption mettent en évidence la faiblesse morale, on ne s'occupe pas de l'environnement dans lequel ils travaillent, négligeant ainsi l'influence des structures, des processus de travail, des styles de gestion et de la culture organisationnelle, pour ne citer que quelques-uns des facteurs qui peuvent agir sur les comportements individuels. L'ignorance du rôle des facteurs organisationnels limite la compréhension des phénomènes de corruption dans la police, c'est pourquoi il faut vouer plus d'attention à ces éléments.

2.1. L'organisation est une arène

Les individus travaillant dans une organisation ont leurs propres objectifs qui peuvent différer de ceux de l'organisation. L'ambition, la cupidité, le désir d'échapper aux ennuis sont quelques-uns des motifs qui peuvent amener les membres d'une organisation à développer des stratégies personnelles et à faire passer leurs propres intérêts avant ceux de l'organisation. Les faiblesses en termes d'organisation et de gestion peuvent contribuer à faire prévaloir les intérêts individuels sur l'intérêt collectif et encourager le développement de la corruption. Cette réalité n'est pas différente dans une organisation de police.

2.2. L'organisation crée une culture

Le chapitre 2 traite plus en détail du rôle de la culture organisationnelle. La culture d'un corps de police peut influencer fortement les attitudes des policiers vis à vis de la corruption. La culture est le «ciment» qui génère et maintient un sentiment d'appartenance entre les membres d'une organisation : ils partagent des objectifs communs, une formation, des défis, des compétences et des activités. La culture détermine comment les valeurs organisationnelles sont incorporées dans la façon de travailler ou dans le style de commandement. La culture influence l'acceptation ou le rejet de certains comportements et la façon dont les membres de l'organisation considèrent le monde extérieur. La culture de la police peut créer une attitude «nous contre eux» qui est propre à toutes les organisations policières, le «eux» pouvant signifier «société en général», «criminels» ou «hauts responsables de la police». Elle peut également faire référence aux attitudes de la police envers l'emploi de ses pouvoirs discrétionnaires, en particulier lorsque le but ou la fin (protéger la société contre les criminels) justifie les moyens (par exemple, fouilles illégales, emploi excessif de la force et faux témoignage). Enfin, elle peut se référer au fort sentiment de loyauté et de solidarité envers les collègues, un sentiment qui va au-delà de ce qu'on rencontre normalement chez les collaborateurs d'autres instances.

2.3. L'organisation est responsable envers la société et ses membres

Les polices doivent faire preuve de responsabilité sociale. Elles ne peuvent y parvenir que si elles ont la confiance du public, ce qui nécessite pour elles de démontrer qu'elles agissent légalement et éthiquement. Une organisation socialement responsable procurera également à ses membres un environnement qui réduira les facteurs de stress et de frustration.

2.4. Les systèmes et les processus de l'organisation peuvent avoir un impact sur la corruption

Les structures organisationnelles, l'équilibre entre décentralisation et centralisation, l'autorité et les systèmes de contrôle sont des facteurs qui influencent l'autonomie des policiers et la manière dont leur travail est accompli et contrôlé. Les décisions concernant l'organisation (c'est-à-dire le service de police) doivent donc être évaluées par rapport aux opportunités qu'elles génèrent pour un développement de la corruption.

2.5. Les faiblesses organisationnelles ouvrent la porte aux fautes de comportement

Les vulnérabilités d'une organisation peuvent résulter de facteurs externes, par exemple des influences politiques. Les faiblesses peuvent aussi découler de facteurs internes tels que des lacunes organisationnelles ou une mauvaise gestion qui se reportent sur les comportements individuels. L'organisation est le «lieu» où se reflètent toutes ces influences, rendant la lutte contre la corruption inefficace, si aucune mesure n'est prise à ce niveau.

2.6. Les mesures pour améliorer la capacité de résistance des individus à la corruption doivent être prises au niveau de l'organisation

Prévenir la corruption et les comportements contraires à l'éthique dans la police nécessite que chaque agent ait des exigences éthiques élevées et puisse discerner ce qui est bien ou mal. Il faut donc qu'il connaisse bien les lois et les droits de l'homme et qu'il trouve chez ses supérieurs des modèles de conduite exemplaire. L'enseignement de l'éthique et la formation aideront à transmettre ces valeurs. L'organisation est également responsable de fournir des documents pour définir un comportement conforme à l'éthique, tels que les codes de conduite et les chartes de valeurs (pour plus de détails, voir le chapitre 2). L'entreprise doit aussi assurer un soutien à ses membres confrontés à des problèmes d'ordre éthique - voir le chapitre 4).

3

Comment l'effort sur l'organisation peut être intégré à la lutte contre la corruption?

Dans cette section, les principales dimensions de l'organisation sont abordées et discutées en termes de conséquences possibles sur le développement ou la maîtrise de la corruption dans la police. Premièrement, il y a lieu de procéder à une analyse de l'environnement car elle détermine la stratégie ; les structures sont ensuite établies en fonction de la stratégie formulée puis les différents processus qui transforment les objectifs fixés en actions ou en prestations sont décrits. Un tableau des faiblesses organisationnelles est dressé et les mesures envisageables pour les corriger sont proposées.

3.1. L'environnement élargi

La police fait partie d'un système plus vaste qui détermine les problèmes auxquels elle doit répondre (par exemple, la nature de la criminalité), son contexte de travail (par exemple le cadre législatif et politique), ses ressources, et les besoins et attentes de la population. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner les relations entre l'organisation et cet environnement au sens large, ainsi que comment cela influence la structure de la police.

3.1.1. Un modèle à quatre niveaux

Quand on regarde de près les organisations de police, il y a quatre niveaux à prendre en considération.

1. *L'environnement international* : il affecte l'organisation à travers les problèmes et les menaces qu'il génère. Par exemple, la fin de l'Union soviétique et l'ouverture des frontières ont provoqué une augmentation de la criminalité en Europe occidentale. Les guerres dans des régions éloignées créent des flux de réfugiés et des routes de trafic divers.
2. *L'environnement national* : il fournit le cadre législatif, les valeurs de la société, les moyens de répondre aux besoins et aux attentes du public et les ressources attribuées à la police.
3. *L'organisation elle-même*.
4. *Les membres* de l'organisation.

Les conséquences en termes de corruption de ce modèle à quatre niveaux sont claires. La lutte contre la corruption est plus efficace si elle s'adresse aux quatre niveaux. Lutter contre la corruption au seul niveau de la police ne suffit pas si l'environnement est corrompu. Il en va de même si l'on ne prête attention qu'aux policiers en tant qu'individus sans tenir compte de l'influence qu'a l'organisation sur leur comportement.

La corruption à un niveau peut avoir des conséquences à d'autres niveaux. Par exemple, la corruption politique peut influencer la nomination des hauts responsables de la police, sa stratégie, ses priorités et ses opérations (types de crimes, zones et personnes ciblées). Ces influences se feront sentir dans l'ensemble de l'organisation et les policiers adapteront leur conduite et leurs actions à ces nouvelles conditions.

Les conséquences sont claires : la corruption ne peut être réduite sans tenir compte de ces quatre niveaux inter-dépendants ; une approche intégrée est indispensable ; elle doit se préoccuper de l'organisation considérée dans son environnement global. Les actions qui, par exemple, ne traitent que les aspects moraux individuels de la corruption n'auront pas beaucoup de succès si elles ne sont pas appuyées par des actions au niveau de l'organisation.

3.1.2. Analyse de l'environnement élargi

L'analyse de l'environnement d'une organisation de police est nécessaire pour comprendre les défis auxquels elle fait face. Les opportunités, les menaces et les attentes doivent être identifiées et une stratégie développée pour y répondre. Voir le tableau 1 ci-dessous pour une brève description de plusieurs méthodes d'analyse de l'environnement.

Tableau 1: Méthodes possibles d'analyse de l'environnement d'une organisation

Définir l'environnement concerné	Dresser la carte des influences extérieures sur les services de police (analyse des champs de force).
Évaluer le degré d'incertitude de l'environnement mesuré (selon la complexité et la volatilité)	Estimer le temps nécessaire pour apporter des changements afin de s'adapter aux changements dans l'environnement.
Evaluer les différents secteurs de l'environnement	Faire l'analyse politique, économique, sociale, technologique et juridiques (PESTL). La méthode PESTL consiste à identifier les tendances-clés dans les secteurs de l'environnement et à en tirer les conséquences pour l'organisation en termes d'opportunités et de menaces.

C'est le rôle du renseignement du service de police de recueillir et d'analyser les données. Ces informations proviennent de plusieurs sources - rapports, statistiques sur la criminalité, enquêtes de victimisation et des groupes de discussion de citoyens. Elles sont utiles pour identifier et comprendre les tendances, les risques et les opportunités à prendre en compte par la police.

Tableau 2: La grille d'analyse PESTL

Facteurs clés	Tendances majeures	Opportunités	Menaces
Politique			
Economique			
Social			
Technologique			
Juridique			

L'analyse de la criminalité est une tâche importante de la police. Pour la faire correctement, il est nécessaire d'analyser les grandes tendances de la société. Ces tendances sont mises en exergue dans l'encart 1 ci-dessous. Le service de police devra ensuite analyser les conséquences de ces tendances pour lui.

Encart 1: Quelques tendances majeures en matière de crime.

- Augmentation de l'activité du crime organisé (extension de sa "gamme de produits"). Diffusion du crime organisé sur le plan international.
- Nouvelles formes de crimes évolués (cyber criminalité, fraude économique et informatique...).
- Augmentation de la violence urbaine.
- Augmentation de la criminalité juvénile.
- Terrorisme (domestique et international).
- Augmentation des actes de déséquilibres (par exemple fusillade dans une école).

L'analyse de l'environnement devrait également identifier les risques éventuels de corruption afin de les réduire ou de les éliminer. L'encart 2 est une description générale des risques potentiels de corruption liés à des facteurs externes. Une évaluation concrète devrait être plus précise.

Encart 2: Causes potentielles de corruption provenant de l'environnement au sens large

Quels sont les facteurs extérieurs pouvant influencer (positivement ou négativement) les formes de corruption dans la police? Si on se réfère à la grille PESTL (Tableau 2 ci-dessus), on peut identifier quelques-uns de ces facteurs et expliquer leur influence sur la corruption de la police.

Politique	Pressions des politiciens (exécutif, législatif, partis politiques) sur la police pour obtenir des avantages pour eux-mêmes et / ou pour des tiers.
Economique	Pression de groupes économiques ou de "lobbies" pour obtenir des avantages. Situations économiques incitant les policiers, en raison de leurs salaires, à extorquer des pots-de-vin à la population.
Social	Valeurs générales de la société plus ou moins permissives par rapport à la corruption dans les institutions officielles.
Technologique	Systèmes et développements pouvant être favorables au développement de certaines formes de corruption.
Juridique	«Lacunes» juridiques. L'attitude du pouvoir judiciaire à l'égard de certaines violations peut amener la police à cesser d'appliquer une loi. La corruption dans le système judiciaire peut avoir des conséquences sur la police.

3.2. Stratégie⁵³

3.2.1. Conduite stratégique

La façon dont la police aborde les problèmes et saisit les opportunités offertes par l'environnement se reflète dans la stratégie, les structures mises en œuvre et la manière d'utiliser les ressources. Le processus de planification stratégique est brièvement décrit dans l'encart 3 ci-dessous.

Encart 3: Planification stratégique dans la prise de décision

La planification stratégique est la première phase du processus de décision. La planification sert avant tout à établir l'état de la situation (le problème) et à dresser la liste des choix (options possibles et modes d'action) offerts au policier (décideur). La planification vise à délivrer une information (un plan), tandis que la prise de décision utilise cette information pour résoudre un problème ou faire des choix.⁵⁴

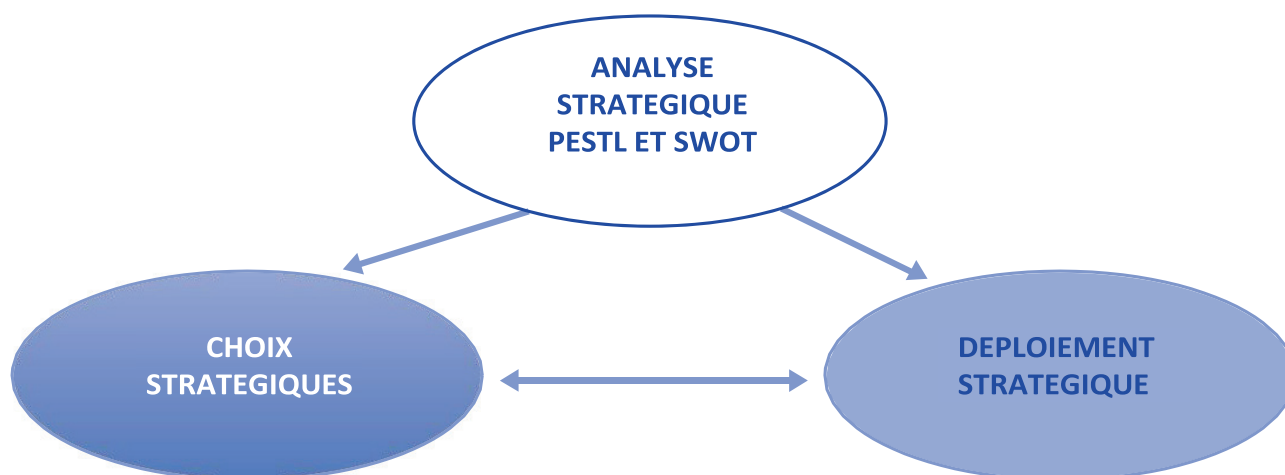
La stratégie est un processus qui permet de répondre à des questions importantes.

- *Quel* est le domaine d'activité de la police et pourquoi ? (raison d'être des activités, mission)
- *Quel* devrait être le domaine d'action de la police? (Choix stratégiques)
- *Comment* atteindre ces objectifs ? (Obtenir et utiliser des ressources.) Les risques doivent être identifiés pour prendre des mesures de réduction.

Un facteur de succès dans la définition d'une stratégie est la cohérence entre les fins (objectifs à atteindre), les manières de faire (méthodes utilisées pour atteindre les objectifs) et les moyens (ressources disponibles pour atteindre les objectifs). Par exemple, les objectifs devront être revus ou les méthodes modifiées si les ressources (moyens) sont insuffisantes.

La conduite stratégique est illustrée par la figure 2, qui montre l'interdépendance entre l'analyse, les choix et le développement.

Figure 2: Conduite stratégique



3.2.2. Une décision stratégique-clé: le choix d'un type de police

L'une des décisions stratégiques les plus importantes pour la police est le choix d'un modèle de police, car il a plusieurs conséquences sur l'organisation: ses structures, la répartition des missions, la répartition des pouvoirs et la manière dont la coordination se fait entre les différentes parties de l'organisation.

L'évolution de la société a contraint la police à adapter son modèle traditionnel à de nouvelles conditions. Le modèle traditionnel, centré sur l'application stricte de la loi, est réactif et répressif. La police répond aux incidents et son efficacité est évaluée à l'aune de son temps de réaction et du professionnalisme de ses interventions. Les structures de la police sont hiérarchiques et les relations entre chefs et subordonnés reproduisent le modèle militaire (voir le chapitre 4). La police a dû remettre en question ce modèle traditionnel pour plusieurs motifs :

- Changements sociétaux. La plupart des pays sont devenus ethniquement, religieusement et économiquement plus diversifiés en raison de la mondialisation et de l'immigration ; ces changements ont des conséquences importantes pour les valeurs qui sont le ciment d'une société. Les nouvelles valeurs apportées par les nouveaux migrants peuvent coexister progressivement avec celles de la population d'origine ou elles peuvent s'opposer. Les services de police doivent remplir leur mission dans une société multiculturelle. Voir le chapitre 4 pour plus d'informations sur la police, le changement sociétal et la diversité sociale.
- Ces changements sociétaux se retrouvent aussi chez les nouvelles recrues de police ; leurs valeurs et leur comportement diffèrent de ceux de leurs aînés. Ils ont, en général, un niveau d'éducation supérieur, souhaitent un meilleur équilibre entre travail et vie privée et attendent de nouvelles relations hiérarchiques
- L'évolution économique provoque parfois des coupes dans les budgets de la police
- Les Etats introduisent de nouvelles méthodes de gestion. La «nouvelle gestion publique» a induit un contrôle plus strict des ressources dévolues à la police et une évaluation plus précise de leur utilisation.
- L'évolution de la criminalité, telle que décrite ci-dessus, cause de nouvelles difficultés aux organisations policières et les oblige à adapter leurs méthodes opérationnelles.

- Les résultats de la recherche ont remis en question le modèle traditionnel de la police en montrant que:
 - La dissuasion par la sanction pénale n'est pas la solution pour réduire la criminalité,
 - Les opérations générales menées par la police sont moins efficaces que celles qui sont ciblées,
 - Le renseignement est crucial tout comme la collaboration de la population, l'augmentation du nombre de policiers et la réduction du temps de réaction ne dissuadent pas le crime et ne réduisent pas la peur,
 - Le traitement des causes des problèmes de criminalité récurrents est efficace.
- La nécessité de regagner la confiance du public oblige la police à mieux collaborer avec lui.

De nombreux services de police se sont adaptés à ces nouveaux défis en introduisant un nouveau modèle de police, le modèle communautaire. On peut établir les différences entre ces deux modèles en examinant comment ils répondent à une liste de questions⁵⁵. On trouvera plus d'informations et de comparaisons entre différents modèles de police dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3: deux modèles de police

Question	Méthodes de police traditionnelles	Police communautaire
Qu'est-ce que la police?	Un service étatique responsable de l'application de la loi.	Un organisme pour servir sa communauté et assurer, avec elles, sa sécurité. La police est le public et le public est la police.
Quelle est la relation entre la police et les autres services publics?	Les priorités sont souvent conflictuelles	La police n'est que l'une des nombreuses instances responsables de l'amélioration de la qualité de vie.
Quel rôle pour la police?	Résoudre les délits.	Résolution élargie des problèmes.
Comment est mesurée l'efficacité de la police?	Par le nombre d'enquêtes et d'arrestations.	Par l'absence de délits et de désordre.
Quelles sont les priorités principales ?	Délits à haute valeur (par exemple, hold ups) et ceux impliquant de la violence	Tout problème perturbant gravement la communauté.
De quoi la police s'occupe-t-elle spécifiquement?	De la criminalité.	Des problèmes et des préoccupations de la population.
Qu'est-ce qui détermine la performance de la police?	Les délais de réaction.	La coopération de la population.
Qu'est-ce que le professionnalisme de la police?	Rapidité / efficacité de la réponse aux délits graves	Proximité avec la communauté.
Quel type de renseignement est le plus important?	Rens. criminel (analyses de délits particuliers ou de séries de délits)	Rens. criminel (sur les individus et les groupes).
Quelle est la nature de la responsabilisation de la police?	Centralisée ; gouvernée par des règles, régulations et directives politiques ; tenue responsable face à la loi	Accent porté sur la responsabilisation de la police à l'égard de sa communauté
Quel rôle pour l'état-major?	Etablir des règles et des politiques.	Promouvoir des valeurs organisationnelles

3.2.3. Conséquences pour la corruption

La question est de savoir si ces deux différents modèles de police influencent positivement ou négativement la corruption. La principale différence réside dans les relations établies entre la police et la population. Dans le modèle

traditionnel, la séparation entre la police et le public est claire. La police fait appliquer la loi, et la population est assujettie à la loi. Dans le modèle policier orienté vers la communauté, la police et le public coopèrent pour assurer la loi et l'ordre. Le citoyen n'est plus simplement sujet de la loi, il devient acteur de la sécurité. Dans ce nouveau paradigme, le rôle du policier change ; il est désormais plus responsable vis-à-vis du public et devient une sorte de chef de projet pour développer, en partenariat avec le public, des solutions qui préviennent ou réduisent la criminalité. De nouvelles compétences sont requises, notamment en matière de communication pour établir la transparence nécessaire à une relation de confiance. Voir l'encadré 4 ci-dessous pour quelques développements sur la notion de police communautaire.

Encart 4: La police communautaire n'est pas la réponse à tous les problèmes

Si elle est mise en œuvre avec succès, la police communautaire devrait réduire certaines formes d'activités frauduleuses- en particulier la «corruption de processus» (*process corruption*) . Il peut être risqué de considérer la police communautaire comme une solution à tous les problèmes de police et de corruption. Tout d'abord, comme ce chapitre l'explique, la conception d'une stratégie de lutte contre la corruption nécessite une approche à multiples facettes, considérant l'organisation dans l'environnement élargi dans lequel elle exerce ses tâches. Ensuite, il est possible que la police de proximité elle-même facilite certaines formes de «corruption» - qui se développeront si elles ne font pas l'objet d'une vigilance particulière.⁵⁶

3.3. Structures

Une stratégie reste théorique jusqu'à ce qu'elle soit traduite en actions. Des mesures doivent être prises pour atteindre les objectifs stratégiques. L'efficacité de ces mesures dépend de facteurs matériels et immatériels tels que les ressources disponibles, les compétences adéquates et un bon système d'information. Les facteurs liés à l'organisation et à la gestion influencent aussi directement les résultats de la police. C'est le cas des structures et des différents processus. Nous traiterons d'abord les structures, puis les processus dans la sous-section suivante.

La structure représente la solution par laquelle une entreprise résout deux de ses principaux problèmes organisationnels : 1) la division du travail et 2) sa coordination⁵⁷. Les organisations policières se définissent par leur structure : les paramètres selon lesquels l'organisation dispose de ses ressources pour accomplir ses tâches et atteindre ses buts et objectifs. Sept éléments constituent les principales dimensions de la structure d'une organisation policière. L'encart 5 contient le résumé de ces éléments.

Encart 5: Sept éléments de la structure d'une organisation policière

1. *Différenciation verticale* : nature du système d'autorité et nombre d'échelons hiérarchiques avec indication de la distance sociale entre eux.
2. *Différenciation professionnelle* : elle peut être basée sur le type d'activité, les projets, la dimension géographique ou les processus.
3. *Différenciation fonctionnelle* : elle fixe comment les tâches sont réparties entre les différentes fonctions spécialisées. Presque tous les services de police distinguent entre les patrouilles, les enquêtes et l'administration. Plus ces secteurs sont à leur tour organisés sur la base de sous-spécialisations, plus la structure de l'organisation est de nature fonctionnelle.
4. *Différenciation spatiale* : l'implantation géographique de l'organisation dans son territoire. Les services de police centralisés sont naturellement différents de ceux qui tout en regroupant certaines fonctions décentralisent les postes de police et les centres d'intervention et de services.
5. *Densité administrative*. La proportion d'employés affectés à des fonctions de soutien administratif (comme les ressources humaines ou l'informatique) par rapport à ceux qui sont chargés des tâches opérationnelles : patrouilles ou enquêtes par exemple.
6. *Formalisation*. La mesure dans laquelle une organisation s'appuie sur des politiques et des procédures officielles écrites plutôt que sur des directives informelles relevant de la tradition ou de contacts personnels.
7. *Centralisation*. Au sein d'une organisation le degré de concentration des décisions au sommet de la hiérarchie.

3.3.1. Types de structures organisationnelles de base

Il existe deux types de structure organisationnelle de base: verticale et horizontale. Les structures verticales ressortissent à un modèle pyramidal comprenant plusieurs niveaux que reflète l'organisation hiérarchique. Les structures horizontales sont organisées de telle sorte qu'il y ait un minimum d'échelons entre la direction et le personnel. Ces deux structures de base ne recouvrent toutefois pas toutes les formes d'organisation, il en existe d'autres.

3.3.2. Autres types de structures organisationnelles

Les services de police peuvent être organisés selon les modèles de structure suivants, (voir détail ci-dessous) : structure linéaire ; structure hiérarchico-fonctionnelle ; structure fonctionnelle; structure divisionnaire; structure matricielle; nouvelles formes de structure. Il n'y a pas de mauvais modèle ; il n'y a que des modèles qui sont bien ou mal adaptés aux phases spécifiques de développement décrites ci-dessous. Les principaux facteurs permettant d'identifier la phase dans laquelle se situe l'organisation policière sont sa taille, sa répartition géographique et le modèle de police. Les structures et les processus doivent être cohérents avec la situation.

3.3.2.1. Structure hiérarchique

C'est la forme la plus simple et la mieux adaptée aux petits services de police. La structure est fonction des secteurs d'activités : patrouille en uniforme, circulation et enquête criminelle.

3.3.2.2. Structure hiérarchico-organisationnelle

Dans les grands services de police, les fonctions opérationnelles sont appuyées par différentes unités de soutien et des éléments d'état-major qui fournissent des expertises (par exemple dans le domaine juridique), ou qui exercent des activités spécialisées (scientifiques, formation, communication). Les fonctions d'état-major ont pour but d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'organisation par le contrôle, les procédures disciplinaires, etc.

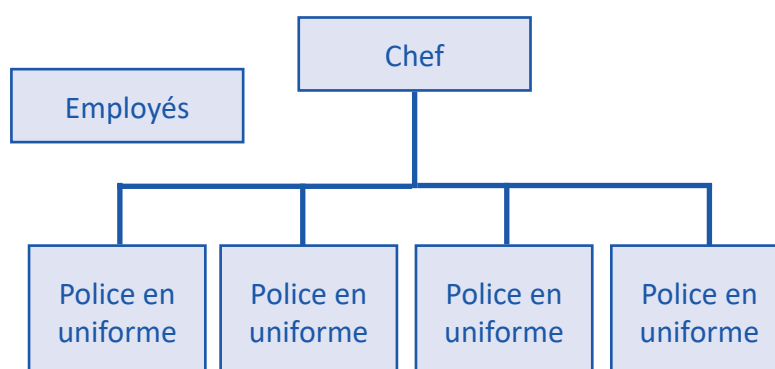
Figure 3: structure hiérarchico-fonctionnelle

Avantages

- Simplicité
- Responsabilités clairement définies
- Spécialisations

Désavantages

- Poids des problèmes quotidiens
- Problèmes stratégiques négligés
- Diversité difficile à gérer
- Coordination
- Résistance au changement



3.3.2.3. Structure fonctionnelle

Ce type de structure attribue le personnel par rapport à la fonction/rôle qu'il joue dans l'organisation pour qu'elle puisse remplir sa mission. L'organisation peut être divisée en départements autonomes remplissant les tâches spécifiques nécessaires à l'accomplissement des buts et objectifs de l'organisation. Voir l'encart 6 ci-dessous pour un résumé des avantages et inconvénients des structures fonctionnelles:

Encart 6: Avantages et désavantages des structures fonctionnelles**Avantage**

- L'accent mis sur la spécialisation permet d'atteindre un degré d'expertise et d'efficacité élevé.
- Quand on regroupe des employés aux intérêts similaires, ils sont susceptibles d'être plus productifs.
- La structure fonctionnelle facilite la communication des directives et l'exécution des projets dans un département.
- Chaque employé a un parcours de carrière défini et la possibilité de s'élever au sein de son département.

Désavantages

- La structure fonctionnelle est la plus bureaucratique en raison de la hiérarchie rigide.
- Les décisions prennent du temps pour se matérialiser.
- La communication entre les départements est difficile.
- La perspective de chaque département est étroite et limitée à son objectif, ce qui ne lui permet pas d'avoir une vue d'ensemble et de travailler efficacement vers un objectif commun.

3.3.2.4. Structure divisionnaire

Ce type de structure est également appelé «structure de produit», chaque unité de production étant regroupée au sein d'une division. Chaque division a toutes les ressources et les fonctions nécessaires pour atteindre ses propres objectifs. La structure peut reposer sur une différenciation selon le lieu, la tâche, le produit, les services, etc. L'encart 7 ci-dessous résume les avantages et inconvénients des structures divisionnaires.

Encart 7: Avantages et désavantages des structures divisionnaire**Avantages**

- L'accent mis sur leurs activités garantit un haut niveau d'expertise et de performance des divisions. L'évaluation de la performance est facilitée.
- Le siège peut se concentrer sur la stratégie générale et les divisions la déclinent à leur niveau.
- Les responsables peuvent se développer en raison de l'autonomie et des responsabilités qui leur sont confiées.

Désavantages

- Tendance des divisions à l'autonomie.
- Il peut y avoir conflit entre divisions lors de l'attribution des ressources.

3.3.2.5. Structure organisationnelle matricielle

La structure matricielle combine deux types de structures : la structure organisationnelle de produit et la structure fonctionnelle pure. De cette combinaison résulte un environnement de travail unique. Cette structure est la meilleure lorsque les missions se traduisent par la conduite parallèle de plusieurs projets puisqu'il faut dans ces cas associer différentes compétences et spécialisations pour atteindre les buts et objectifs de l'organisation.

Typiquement, cette structure nécessite plusieurs responsables fonctionnels pour mener un projet et le personnel qui lui est affecté leur rend compte en fonction de leur spécialisation. Dans la structure organisationnelle matricielle, l'échange d'informations est indispensable pour permettre l'avancement efficace et sans heurt du programme.

Chaque projet a un chef et les différentes équipes travaillant à sa réalisation lui rendent compte de leurs résultats. Le responsable du projet dépend directement de la direction de l'organisation. De plus, un responsable de département fonctionnel est chargé de fournir le soutien technique approprié. Il veille à ce que sa qualité soit assurée par

les compétences de leadership professionnelles et managériales mises à disposition. L'encart 8 ci-dessous résume les avantages et inconvénients des structures organisationnelles matricielles :

Encart 8: Avantages et désavantages des structures d'organisation matricielles

Avantages

- Une équipe de management de projet peut être sélectionnée sur la base de ses compétences.
- Les besoins du projet sont les seuls critères pour le recrutement des professionnels, garantissant ainsi plus de chance de succès.
- Du fait que les personnes-clés recrutées dans le cadre d'une équipe sont également engagées dans d'autres projets, les coûts totaux sont réduits au minimum.
- La structure est équilibrée entre coûts, délais et performance. Moins d'occasions de conflits.
- Moins de risques de perturbation du projet par des facteurs extérieurs.

Désavantages

- Risque de confusion et de conflit en cas de malentendus sur les conditions de travail (par ex., dans le partage des ressources entre deux équipes ou lorsqu'une équipe travaille pour deux départements).
- Augmentation du coût en cas de recrutement de nombreux managers pour un seul projet.
- L'autonomie et le pouvoir de décision des membres de l'équipe ou même du chef de projet induisent le risque de non respect des délais.

3.3.2.6. Nouvelles formes de structures

Structure par équipe: Cette structure organisationnelle repose sur le travail en équipes, qui peut être vertical ou horizontal. Les équipes peuvent aussi être formées sur la base de processus et de fonctions individuels.

Structure en réseau: Dans ces structures, les managers ont généralement la responsabilité de coordonner et de contrôler les collaborations et les relations externes via les outils électroniques.

Structure virtuelle: C'est une extension de la structure en réseau qui permet aux managers d'établir et de maintenir un contact régulier avec les différentes succursales étrangères sans avoir besoin d'entretenir une infrastructure physique et manuelle conséquente. Cette structure organisationnelle n'a pas de frontières et son fonctionnement dépend (presque) complètement d'Internet.

3.3.3. Structures et corruption

Les structures d'une organisation peuvent-elles encourager ou décourager le développement de la corruption, et si oui, comment? Les réponses à ces questions dépendent de trois éléments:

1. La structure géographique: une organisation décentralisée permet plus d'autonomie à ses divisions et la distance en rend le contrôle plus difficile. La corruption peut ainsi se développer sans que le centre ne s'en aperçoive.
2. Le plus ou moins grand cloisonnement entre les différentes unités d'un service de police entrave la transparence nécessaire à leur contrôle. Les structures verticales peuvent engendrer des unités autonomes qui tentent de maintenir le siège à distance et deviennent plus difficilement contrôlables. Le risque que des activités de corruption puissent se développer sans être remarquées est plus grand dans les organisations fermées que dans les organisations ouvertes.
3. Les systèmes d'autorité et de contrôle sont fortement liés à la structure et ils influencent donc les occasions de développement de la corruption.

Exemple 1: Centralisation ou décentralisation de la police?

Aux États-Unis, une géographie très variée favorise la décentralisation des services de police et leur ancrage dans la politique locale. La plupart des services de police sont constitués de représentants de la majorité ethnique de la communauté. Ces services étaient à une époque si étroitement liés aux politiciens locaux que la plupart d'entre eux étaient considérés comme corrompus.

L'ampleur de la corruption a incité de nombreux réformateurs, comme August Vollmer et O.W. Wilson, à prôner la centralisation de la police, l'utilisation de nouveaux concepts de gestion, le strict respect de la chaîne de commandement, l'unité de commandement et la limitation des subordonnés directement rattachés à un responsable. La centralisation se présentait alors comme le meilleur moyen de contrôler la corruption rampante, les relations avec les politiques et les comportements déviants des policiers sur le terrain.

Aujourd'hui, alors que les services de police pratiquent une politique plus attentive aux attentes et besoins de leur communauté, on note un fort mouvement en faveur de leur décentralisation; cette dernière doit assurer une meilleure autonomisation des policiers et libérer leur initiative sans l'entraver au-delà du nécessaire par le commandement supérieur.

Une organisation policière centralisée devrait contrôler plus efficacement la corruption et les fautes de comportement, mais elle répond moins bien aux besoins de la communauté.⁵⁸

3.3.4. Comment dessiner les structures?

Pour dessiner les structures, il faut tenir compte de plusieurs éléments dont les principaux sont :

- Le rapport entre centralisation et décentralisation.
- Le choix de l'élément clé qui va déterminer la nature de la structure : processus, zones géographiques, autorité, etc.

Comment aborder la conception des structures organisationnelles? Le processus peut être décrit comme suit: Les activités sont analysées.

- Les activités sont regroupées en quelques grands « blocs » (building blocks) (Drucker les définit en fonction de leur contribution : activités produisant des résultats, de soutien, de maintenance, de top management⁵⁹).
- Les processus décisionnels et les relations sont identifiés.
- Des mécanismes de coordination sont établis.
- La structure est mise en place.

Encart 9: Les formes d'organisation doivent respecter quelques principes de base

- **Simplicité.**
- **Chaîne de commandement claire.**
- **Nombre de subordonnés directs limité.**
- **Organisation par fonctions.**
- **Unité de commandement.**

3.3.5. Changement de structures dans le temps*

Les organisations ne sont pas des entités figées. Elles progressent au cours de phases de développement, et chacune doit maîtriser des problèmes spécifiques. Un modèle identifie cinq phases de croissance organisationnelle.

1. *La phase entrepreneuriale* est caractérisée par une crise de leadership. Elle survient lorsque le fondateur de l'entreprise ne peut plus diriger seul l'organisation qui a grandi. (Cela peut aussi être le cas d'un petit service de police devenant plus important.)
2. *La phase d'organisation de la direction* ; elle est sujette à une crise du management qui naît quand de nouvelles structures deviennent nécessaires; par exemple, dans la police, lorsque des unités doivent être ajoutées aux structures opérationnelles existantes et que de nouveaux niveaux de commandement sont créés. La forte centralisation des structures est alors confrontée à un

besoin d'autonomie et de décentralisation. La mise en place de services de police communautaires illustre ce type de situation pour la police.

3. *La phase de délégation* survient lorsque l'autonomie qui a été déléguée débouche sur une perte de contrôle de la direction et rend difficile l'exécution d'une stratégie commune. C'est une crise qui exige l'établissement de nouveaux mécanismes de contrôle.
4. *La phase de coordination* est celle de la mise en place des instruments et des processus pour assurer rationnellement la réalisation des objectifs fixés. Des procédures de planification formelles sont développées à ce stade.
5. *La phase de collaboration*. Elle met l'accent est mis sur la résolution de problèmes grâce à des approches intégrées.

Des problèmes apparaissent lorsque les mesures nécessaires requises dans une phase donnée ne sont pas prises, par exemple si la décentralisation des structures de police n'est pas accompagnée de changements dans la délégation des pouvoirs ou dans le système de contrôle. De telles situations soulignent l'importance du principe-clé «les structures suivent la stratégie».

* Cette section se réfère au modèle de Larry E. Greiner présenté pour la première fois dans son article intitulé «Evolution and Revolution in Organizations Growth», Harvard Business Review (juillet-août 1972).»

3.3.6. Centralisation ou décentralisation?

Dans tous les problèmes organisationnels, une décision stratégique-clé est de définir ce qui doit être centralisé et ce qui peut être décentralisé. Le bon équilibre de ces deux dimensions contribue au bon fonctionnement de l'organisation. Inversement, des problèmes peuvent affecter négativement son efficacité.

La réponse à cette question déterminera la conception des structures et influencera fortement les systèmes de pouvoir et de contrôle.

Les structures de la police doivent s'adapter aux structures politiques. Par exemple, la police a tendance à être décentralisée dans les États fédéraux et centralisée dans les États unitaires et autoritaires. L'un des principes organisationnels-clé est que les structures suivent la stratégie; en conséquence, l'introduction d'un nouveau modèle de police, tel que le modèle de police communautaire, se traduira par une modification du rapport centralisation-décentralisation. L'encart 10, ci-dessous, résume quelques avantages à la fois de la centralisation et de la décentralisation.

Encart 10: Avantages de la centralisation et de la décentralisation

Avantages de la centralisation

- Contrôle serré des opérations.
- Uniformité des politiques, pratiques et procédures. Meilleur emploi des experts par leur regroupement.

Avantages de la décentralisation

- Prise de décision plus rapide sans recourir à des consultations au niveau supérieur.
- Excellente expérience de formation pour la promotion à des responsabilités supérieures. Décisions mieux adaptées aux conditions du terrain.

3.4. Processus

Après avoir présenté la stratégie et les structures, il faut maintenant examiner les processus qu'une organisation utilise pour accomplir sa mission et délivrer ses prestations. Ces processus influencent directement l'efficacité du travail et renforcent (ou détériorent) la cohérence de l'organisation. Les fins, les méthodes et les moyens doivent être mis en conformité et les processus doivent contribuer à cette exigence. Par exemple, introduire une police de prox-

imité sans adopter de structures plus décentralisées et donner plus d'autonomie aux policiers de proximité serait contradictoire par rapport aux résultats attendus. L'accent est mis sur certains des éléments les plus importants pour le bon fonctionnement de l'organisation.

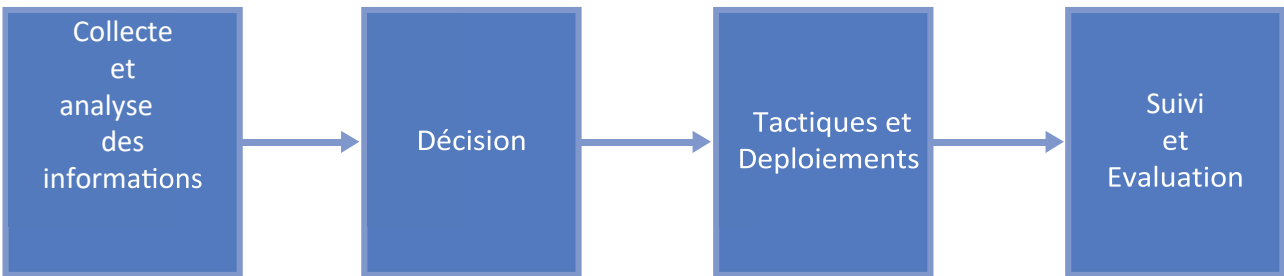
3.4.1. Système d'autorité⁶⁰

L'autorité doit être comprise ici comme le système qui permet de prendre, ordonner et mettre en œuvre les décisions. Il faut donc décrire le processus décisionnel, la chaîne de commandement, le leadership et les questions de contrôle.

3.4.1.1. Processus décisionnel

La figure 5 illustre le processus de prise de décision. Chaque case représente une activité (ou plusieurs activités) du processus qui se déroule dans la durée (et qui se lit de gauche à droite):

Figure 5 : Processus décisionnel



Pour traiter un problème de manière rationnelle, sur le plan opérationnel ou administratif, dans un temps imparti, il faut structurer l'approche en plusieurs phases. Dans le tableau 4 ci-dessous, chaque étape est indiquée dans la colonne de gauche. Cet ordre chronologique est celui que devrait respecter le responsable désigné pour traiter le problème. Les activités relatives aux phases sont portées dans la colonne de droite.

Tableau 4: Comment envisager le processus décisionnel

Phase	Actions
Définition du problème	• Compréhension du problème, du besoin identifié, de la mission reçue • Analyse du problème • Formulation du problème
Prise de décision	• Appréciation approfondie du problème tel que formulé dans la phase 1. Identification des objectifs pour résoudre le problème et des contraintes à respecter (par exemple, ressources, juridiques) • Identification et évaluation des options de solution • Choix d'une option
Mise en œuvre	• Plan d'action pour l'exécution de la décision • Ordres • Exécution
Suivi	• Contrôle de la conformité des résultats avec les objectifs fixés
Anticipation	• Identifier les évolutions possibles affectant le déroulement • Préparer les mesures à engager en cas de réalisation de ces hypothèses

Evaluation

● Evaluation des résultats et du processus suivi

Les informations sont collectées en fonction des données utiles à une bonne compréhension du problème et pour mettre en évidence les différentes options ou solutions. La décision est un choix entre plusieurs solutions possibles; les tactiques et les déploiements représentent la meilleure combinaison entre les méthodes (tactiques...) et les moyens (ressources) pour atteindre les objectifs (mission ou solution au problème). Le suivi permet d'identifier les écarts entre les objectifs fixés et les effets des mesures en cours, et l'évaluation aide à tirer les enseignements. Un processus décisionnel clair est important pour une organisation car il permet:

- que toutes les parties impliquées soient consultées et / ou associées à la prise de décision,
- que la méthodologie utilisée assure la meilleure rationalité de l'approche et fournisse un langage commun aux parties,
- une bonne gestion du temps.

Les décisions ne seront cependant jamais totalement rationnelles : le manque d'information, les contraintes de temps, les préjugés et les intérêts personnels, et d'autres facteurs, dont la corruption, peuvent facilement les déformer.

3.4.1.2. Processus décisionnel et corruption

Toutes les étapes du processus décisionnel offrent des opportunités de corruption. Voir quelques exemples dans le tableau 5 ci-dessous:

Tableau 5: Exemples de facteurs de corruption pouvant influencer les décisions

Etape du processus	Opportunités de corruption
Recueil et analyse des informations	● Limitation du recueil d'informations afin de protéger certaines personnes. ● Informations importantes détruites ou non transmises.
Décision	● L'analyse est biaisée. ● Mesures ordonnées de manière à ne pas compromettre certaines personnes ou activités.
Déploiements/enquêtes	● Informations fournies sur les déploiements. ● Objectif spécifique non pris en compte.
Contrôle	● Certains contrôles n'ont pas lieu

3.4.1.3. La chaîne de commandement

La chaîne de commandement est la structure formelle d'autorité, de communication et de responsabilité au sein d'une organisation ; elle fixe une répartition claire des tâches et des responsabilités. La chaîne de commandement doit aussi être cohérente avec la stratégie, les structures et les différents processus, en particulier le processus décisionnel.

3.4.1.4. Le leadership

Il y a plusieurs définitions du leadership. Peter Drucker le résume ainsi (traduit de l'anglais): "La seule définition d'un chef (leader) est quelqu'un qui a des subordonnés"⁶¹ La définition de Warren Bennis se concentre davantage sur la capacité personnelle du chef (traduit de l'anglais): «Le leadership résulte d'une bonne connaissance de soi, de savoir développer et faire partager sa vision, d'instaurer la confiance avec ses collègues et de prendre les mesures efficaces pour réaliser son propre potentiel de leadership.⁶² John Maxwell résume sa définition en disant que (traduit de l'an-

glais) "le leadership est la capacité d'influence ni plus, ni moins.⁶³ Ce qui est commun à ces définitions est la notion de pouvoir et d'influence. La différence entre les dirigeants peut venir de la façon dont ils utilisent leur pouvoir et leur influence.

Exemple 2: Leadership et corruption

Les chefs sont aussi des suiveurs : ils se soumettent à l'influence des autres et peuvent exercer un pouvoir sur eux. Lutter contre la corruption implique par conséquent de dresser la carte des influences d'un environnement corrompu pour identifier, d'une part, les sources d'influence agissant sur le chef suspecté, et d'autre part, le réseau de relations potentiellement infectées par lui en tant que source de corruption.

Le pouvoir des dirigeants sera différent selon leur position et, par conséquent, leur influence dans le domaine de la corruption se reflétera dans l'ampleur des conséquences de leurs actions. Les cadres supérieurs sont capables de fausser les processus et de favoriser la corruption systémique en instaurant par exemple un système de promotions basé sur des pots-de-vin. Un tel système ne peut fonctionner que s'il est accepté - et utilisé à son profit - par la direction. Au bas de l'échelle, les policiers peuvent, par exemple, accepter des pots-de-vin de la part du public pour fermer les yeux sur des comportements douteux ou les infractions routières.

Ce type de corruption, si elle se développe à un certain niveau, peut devenir systémique. Le rôle des supérieurs en contact direct avec leurs subordonnés est capital. Ils sont également bien renseignés sur ce qui se passe aux échelons supérieurs de la police. S'ils ne tirent pas la sonnette d'alarme lorsqu'ils constatent des actes de corruption commis par leurs subordonnés, les supérieurs ne seront pas informés en temps voulu. S'ils tolèrent certains comportements et mauvaises habitudes, l'éthique de travail s'en ressentira rapidement.

Le supérieur direct- le sergent - est celui dont l'influence sur les subalternes est la plus importante car il est en contact direct avec eux, connaît leurs problèmes et fait le lien avec l'échelon supérieur ; Il est aussi celui qui peut les influencer à travers la façon dont il transmet les instructions d'en haut. Son importance en tant qu'exemple pour son groupe ne doit pas être sous-estimée. En période de réforme, les cadres intermédiaires peuvent favoriser ou gêner les changements en le soutenant ou en s'y opposant.

Le comportement des dirigeants donne le ton. Ils sont observés par leurs subordonnés; ils sont ceux qui doivent incarner les valeurs proclamées par l'organisation. Dans ce contexte, leur conduite servira de critères de référence. Les mauvais exemples sont les plus faciles à suivre ; si les policiers prennent conscience que les comportements de leurs dirigeants ne correspondent pas aux valeurs qu'ils professent, les dommages causés à l'organisation peuvent être considérables.

3.4.1.5. Styles de commandement

Le style de commandement est la manière et l'approche de donner l'orientation, de mettre en œuvre des plans et de motiver le personnel pour atteindre les buts et les objectifs. Il détermine le type de relations entre l'encadrement et les subordonnés. Il existe trois principaux styles de leadership : 1) autoritaire, quand le chef décide et le subordonné exécute ; 2) démocratique, quand les subordonnés sont consultés et associés aux décisions ; et 3) délégitif, lorsque les décisions sont confiées aux subordonnés selon leurs compétences. Il n'y a pas de style correct, seulement des styles qui sont adaptés à des situations données et au niveau de compétences et de volonté des subordonnés. Des styles de commandement inadéquats suscitent l'insatisfaction, l'anxiété et la démotivation du personnel ; par conséquent, ils peuvent influencer leur attitude à l'égard de la corruption.

3.4.2. Contrôle

Le chapitre 5 traite longuement du contrôle. Dans ce chapitre 3, le contrôle est examiné en tant que processus qui contribue au bon fonctionnement de l'organisation et qui peut encourager ou décourager la corruption. Le contrôle aide à détecter les écarts et les changements dans une situation, une norme de comportement, une planification ou un objectif.

Il existe deux types de contrôle dans une organisation policière : 1) externe et 2) interne. Le contrôle externe est exercé par les autorités politiques, le pouvoir judiciaire et l'opinion publique. Il vise à vérifier la conformité des actions de la police avec les lois et les politiques établies et à vérifier l'efficacité de leur mise en œuvre. C'est le sujet du chapitre 6.

Les contrôles internes recouvrent deux grands domaines :

1. Les contrôles du personnel pour vérifier la bonne exécution des ordres, tâches et activités et pour s'assurer que le comportement est conforme aux normes.
2. Les contrôles administratifs pour mesurer le respect des procédures, des objectifs fixés, l'évaluation des connaissances, etc.

En tant que mécanisme important de gestion, le système de contrôle doit éviter plusieurs pièges pour demeurer efficace :

- Le contrôle doit être cohérent avec la stratégie. Par exemple, si la police développe la police de proximité, elle doit adopter une organisation plus décentralisée, accorder plus d'autonomie aux policiers en contact avec la population et développer de nouvelles méthodes de communication et de coopération avec la communauté. Si les systèmes de contrôle ne sont pas adaptés mais restent axés sur l'application des procédures et le contrôle strict des policiers, ils brideront leur autonomie et leur initiative empêchant ainsi une bonne coopération entre la police et la population.
- Le contrôle ne doit pas envoyer de faux signaux.
- Ce qui est contrôlé montre à quoi les supérieurs attachent de l'importance.
- Les policiers vont vite identifier les divergences entre ce que déclarent leurs supérieurs et la réalité.
- Une attitude cynique sera reflétée par la culture organisationnelle si les déclarations officielles sont contredites par les faits.
- La motivation et l'initiative d'un policier sont fortement influencées par de telles contradictions.
- Le contrôle des résultats contribue à l'efficacité de l'organisation.

Encart 11: Quelques remarques concernant les questions de corruption

- Il existe trois types de contrôle: 1) le contrôle du personnel, 2) le contrôle administratif, 3) les contrôles sociaux. Les membres d'une organisation sont soumis à leur environnement social. Ils vivent et travaillent avec d'autres membres de l'organisation et leur comportement doit dans une certaine mesure se conformer à celui de leur groupe; sinon, ils peuvent être ignorés voire même ostracisés. La pression sociale peut être encore plus forte que les normes de l'organisation, et si cette pression tend à soutenir ou à encourager des attitudes et des comportements contraires à l'éthique, cela créera un climat favorable au développement de la corruption.
- Les pressions seront plus fortes dans les petits groupes que dans les grands, surtout si leur activité est considérée comme prestigieuse, si elle est réalisée avec une grande autonomie et/ou si elle est particulièrement risquée (pas tant en terme de danger qu'en terme de tentations).
 - C'est pourquoi certaines unités de police doivent être particulièrement contrôlées, comme les groupes d'intervention (SWAT), les policiers utilisant des informateurs et les brigades des stupéfiants.
- D'autres activités exigent beaucoup de vigilance : les auditions de suspects pour s'assurer que les droits de l'homme sont respectés; l'emploi de la force, l'usage des armes est également un domaine sensible.
- Le respect des minorités (genre, religion, ethnie) est aussi un sujet de préoccupation dans de nombreux services de police ; il doit être contrôlé de façon appropriée.

Les nouveaux policiers ont des attentes, des besoins, des points de vue et des opinions différents de leurs prédécesseurs. Ils ne sont pas pires, mais ses attentes, besoin, points de vue et opinions sont calqués sur la société dans laquelle ils ont grandi. En termes de contrôle, cette évolution peut avoir un impact fort. Les jeunes policiers sont devenus plus indépendants : dans de nombreux services de police le temps de travail a été réduit, il existe des contraintes de localisation (obligation d'habiter dans une certaine zone), et dans certains pays beaucoup de ces jeunes policiers sont financièrement indépendants et leurs contacts sociaux ne se limitent pas au microcosme policier. De ce fait, ils sont amenés à rencontrer de nombreuses personnes en dehors de leur milieu professionnel. En conséquence, leurs supérieurs connaissent leurs subordonnés pendant les heures de travail, mais ignorent souvent ce qu'ils font dans leur temps libre, qui ils rencontrent et comment ils se comportent. Nombre de problèmes peuvent surgir dans de telles situations comme le montrent les cas authentiques suivants : policier dont l'épouse tient un bordel ou un bar, policier dont la petite amie vit illégalement dans le pays, policiers qui ont des amis qui consomment de la drogue, etc.

3.4.3. Ressources humaines et recrutement

Des conditions de travail médiocres peuvent générer pour les fonctionnaires de police des incitations et des opportunités de recours à la corruption. La gestion des ressources humaines est donc un domaine critique dans la lutte contre la corruption de la police, car elle est au cœur du système d'incitation de l'organisation. Une attention particulière doit être accordée aux éléments traités dans les sous-sections suivantes : recrutement, promotion, salaires et avantages sociaux.

3.4.3.1. Recrutement et promotion

Les procédures de recrutement doivent être ouvertes, équitables et transparentes et permettre la sélection des recrues ayant les qualités professionnelles et éthiques les plus élevées. De même, il est important d'établir un système de promotion basé sur le mérite, bien structuré et transparent, qui prenne en considération le comportement éthique, l'ouverture, la capacité et la performance. Le processus de recrutement du personnel, les procédures et les politiques de sélection et de promotion sont des éléments clés dans les réformes de la police. Des critères de sélection inadéquats peuvent avoir comme conséquence que les fonctionnaires de police ne possèdent pas les compétences ou la volonté de se conformer aux normes élevées exigées en matière d'intégrité. En Afrique du Sud, par exemple, la réforme de la police comprenait l'introduction d'un nouveau système de sélection pour augmenter le niveau de ses recrues, avec des normes de base d'admission fixant un niveau d'éducation minimum et l'absence de condamnations pénales.⁶

Les nouveaux policiers doivent dire: «Je ferai partie de l'avenir, je le changerai de l'intérieur, je ne resterai pas seulement sur la touche» ... ce n'est pas une question de popularité; il s'agit de faire les choses bien.

– Sir Paul Condon, London Metropolitan Police commissioner, 1998(traduit de l'anglais).

3.4.3.2. Salaires et prestations

Des politiques devraient également être mises en place pour assurer une rotation régulière du personnel dans les postes à haut risque. Lors de la réforme d'une institution de police, la décision de conserver du personnel âgé ou de recruter du nouveau personnel, est un choix-clé. Les expériences faites en Afrique du Sud laissent penser qu'une combinaison des deux approches est nécessaire; de même, une nouvelle évaluation /enquête des policiers ayant été accusés de corruption et un processus méthodique de recrutement sont indispensables.

Les bas salaires et les prestations médiocres (par exemple les soins de santé et les retraites) sont des facteurs de démotivation pour les policiers; les salaires doivent donc correspondre aux compétences requises pour la tâche confiée et doivent être payés régulièrement et de manière fiable. À Singapour, par exemple, l'augmentation des salaires des fonctionnaires et des dirigeants politiques en vue de les rendre plus compétitifs avec le secteur privé a fait partie intégrante des efforts visant à réduire les opportunités et les incitations en matière de corruption.

3.4.4. Formation et déroulement de carrière

Dans le cadre des efforts déployés pour introduire des normes de carrière professionnelles fondées sur le mérite, le personnel de la police doit être formé pour acquérir les compétences nécessaires à l'accomplissement de son travail de façon professionnelle, impartiale et éthique. Pour atteindre cet objectif, les services de police doivent pouvoir compter sur des systèmes de formations initiale et continue qui promeuvent des normes professionnelles et éthiques élevées. Cette politique doit renforcer les capacités d'une police prônant l'anticorruption et les droits de l'homme en aidant son personnel à reconnaître les fautes de comportement et en lui fournissant les méthodes pour résister aux tentatives de corruption.

3.4.5. Communication

La communication est un processus important de l'organisation. Elle dépend d'une part d'autres processus et, d'autre part, elle est une condition de leur efficacité. Par exemple, la transparence ne peut être obtenue que par une communication ouverte, mais la communication ne peut être efficace que si elle n'est pas constamment entravée par des obstacles. La communication doit soutenir tous les processus de réforme ; c'est un moyen d'influencer la culture de l'organisation en véhiculant des valeurs, c'est donc un puissant instrument de gestion. La communication ouverte est fondamentale pour susciter la loyauté et créer une culture adéquate dans une organisation qui veut rationaliser son processus de prise de décision ; elle est essentielle pour responsabiliser la police et pour obtenir la confiance du public. La transparence des activités policières est le résultat de la communication, mais elle ne sera comprise et acceptée que si elle repose sur une culture de l'organisation qui est cohérente avec ce qui est transmis.

3.5. Vulnérabilités

L'examen des principaux éléments organisationnels a montré leur interdépendance et les possibilités de corruption qu'ils peuvent générer. Il est maintenant possible d'établir un tableau des vulnérabilités pouvant être identifiées dans les différents domaines traités et d'analyser leurs conséquences potentielles sur la corruption. La question des capacités de l'organisation doit également être abordée, car elles influenceront le choix des priorités pour prendre des mesures. Le tableau 6 ci-dessous résume en détail les diverses vulnérabilités.

Tableau 6: Vulnérabilités à la corruption au sein d'une organisation

Domaine	Vulnérabilités	Conséquences potentielles en terme de corruption	Action et libertés organisationnelles
Environnement	L'organisation fait partie d'un système plus vaste. Les niveaux supérieurs peuvent être corrompus Les conditions extérieures peuvent être favorables au développement de la corruption au sein de la police (raisons économiques et conditions sociales, par exemple) Le cadre juridique peut manquer des instruments nécessaires à la lutte contre la corruption La supervision de la police n'est pas suffisante (politique, judiciaire, publique) Ressources matérielles inadéquates. La situation criminelle détermine le type de corruption qui affecte les autorités et la police.	La police peut faire l'objet de pressions politiques ou autres pour agir ou ne pas agir dans des situations qui peuvent gêner les intérêts de certaines personnes ou organisations. Les choix pour des postes-clés dans la police peuvent être influencés par ce type de situation. La corruption tirera profit de ces lacunes. La police est mal contrôlée. Les officiers sont forcés à compléter leur salaire par d'autres sources. Influence sur qui peut être touché par la corruption au sein de la police (managers, officiers, etc.) Chantage, menaces, etc.	La liberté de s'opposer à ces pressions sera limitée selon d'où elles proviennent. Des propositions de changement de la loi peuvent être faites Leur mise en œuvre dépendra de la bonne volonté des autres
Définition de la corruption	Il n'y a pas de définition claires de quels actes et comportements sont considérés comme corrompus.	L'incertitude crée par ce manque de définition peut encourager le développement de certaines formes de corruption. La base nécessaire au sanctionnement d'actes de corruption manque.	L'organisation est libre de définir précisément la corruption et d'en établir des indicateurs.
Valeurs	Les valeurs sont claires; pas communiquées. Le management ne se conforme pas aux valeurs. Les normes et les comportements ne doivent pas se plier à ces valeurs. Les valeurs sont théoriques, elles ne sont pas liées aux activités. Pas de code de conduite.	Des attitudes cyniques envers les valeurs se développent au sein de l'organisation car les membres se rendent compte qu'elle n'ont qu'une symbolique écrite. Ces attitudes déterminent l'image et la confiance que le public accorde à la police. La légitimité de la police peut être atteinte si elle jouit d'un niveau de confiance bas. Pas de base pour la formation.	L'organisation peut prendre des mesures à son échelle pour améliorer la situation.

Stratégie	Les faiblesses principales sont causées par l'inadéquation de la stratégie à répondre aux problèmes.	Certains crimes ne peuvent ne pas jouir d'assez d'attention de la part de la police. Ceci peut être une cause de corruption.	Des influences extérieurs empêchent la police d'adapter leurs stratégies et priorités.
Structures	Décentralisation sans système de contrôle adéquat. Les barrières internes entravent l'échange d'informations et la coopération entre les différentes unités.	Le manque de contrôle peut contribuer au développement de comportements déviants dans certaines unités ou chez les individus. Le développement des sous-cultures est favorisé. Il peut s'écouler beaucoup de temps avant que la direction ne se rende compte qu'il y a des problèmes.	Le service de police est en droit de modifier les structures et d'adapter le système de contrôle.
Système d'autorité	Politisation des services de police et des chefs. Styles de leadership inadéquats.	La politisation et le népotisme pervertissent les nominations et les promotions et ouvrent la voie à la corruption. Un mauvais leadership peut créer une atmosphère de méfiance et de retrait, ce qui peut amener les policiers à modifier leur attitude à l'égard de leurs missions.	Cette situation peut être difficile à changer parce que la politisation est le fruit de l'environnement politique. Les changements des responsables au sommet dépendent également de la volonté politique.
Ressources humaines	Recrutement, sélection & promotions : chaîne de commandement peu claire; des facteurs politiques, ethniques, du genre, religieux préparent le terrain pour des comportements incorrects. Éthique non enseignée (adéquatement) à l'académie ou en cours de recyclage. Manque de soutien aux fonctionnaires de police confrontés à des problèmes de corruption.	Une gestion des ressources humaines inexistante ou insuffisante est un puissant facteur de développement de corruption systémique dans le recrutement, la sélection et la promotion du personnel.	L'environnement politique peut exercer une forte influence sur la déformation des pratiques réglementaires. La police peut prendre des mesures pour corriger ces faiblesses.
Contrôle	Le manque de contrôle peut permettre le développement de problèmes étant passés inaperçus pendant longtemps.	Naissance et développement de comportements corrompus.	Le service peut prendre les mesures pour améliorer le système de contrôle. Ces efforts peuvent être concentrés sur des domaines ou problèmes spécifiques.

Communication	Mauvaise politique de communication interne et externe.	Valeurs non communiquées au sein de l'organisation; le personnel ne comprend pas ce que l'on attend de lui. Image positive de la police non transmise au public.	La police peut prendre des mesures pour améliorer la communication interne et externe
Culture	Loi du silence: pression institutionnelle pour protéger la réputation du service (voir davantage sur les codes dans le chapitre 2). Managers versus leaders : les managers sont réfractaires au risque, cherchant à éviter les conflits. Les leaders acceptent le risque et poursuivent leur vision.	Une vision du monde extérieur comme potentiellement hostile à la police provoque son renfermement sur elle-même ; méfiance, mépris et hostilité à l'égard de la société favorise la corruption. La solidarité, renforcée par le sentiment d'être différent rend aveugle aux fautes de comportement.	L'encadrement de la police peut influencer positivement l'attitude des fonctionnaires de police par une politique de communication, sa fonction d'exemplarité et une tolérance zéro à l'égard de délits commis par des policiers.
Personnel	Au-delà des facteurs liés à l'environnement et à l'organisation qui peuvent favoriser le développement de la corruption, les facteurs individuels jouent un rôle-clé dans l'exposition et la propension de la police à la corruption. Importance du rôle de moniteur d'exemple des chefs.	Les circonstances peuvent changer le comportement de policiers qui n'avait jamais eu de problèmes.	La police peut développer un système de soutien pour les policiers. La direction peut encourager la confiance au sein du service par sa volonté d'exemplarité et par une communication transparente

3.5.1. Quelles mesures organisationnelles prendre pour remédier aux vulnérabilités à la corruption identifiées?

Un certain nombre de mesures, indiquées dans le tableau 7 ci-dessous, devraient aider à remédier aux vulnérabilités identifiées par une évaluation réalisée par l'organisation.

Tableau 7: Mesures pour gérer les faiblesses au sein d'une organisation

A l'égard de	Mesures à prendre
Relations entre la police et son environnement	● Analyse de l'environnement pour identifier les risques de corruption pour l'organisation ● Contacts et communication pour attirer l'attention sur les problèmes, et propositions de mesures dans les domaines influençant la corruption au sein de la police
Vulnérabilités de l'organisation	● Évaluer l'organisation (SWOT) pour identifier sa capacité de résistance à la corruption (voir glossaire et chapitres 2 et 9). ● Processus de sensibilisation et de publication des cas de corruption.
Clarification de la définition de la corruption	● Clarification et communication ● Mise en place d'indicateurs pour contrôler le respect des normes
Formulation des valeurs, normes et comportements	● Elaboration des valeurs, normes et standards de comportement; rédaction des codes d'éthique, etc. ● Adaptation des cours de formation et des cours de recyclage
Stratégie	● Identification des risques potentiels de corruption liés à la stratégie ● Intégrer une politique anti-corruption dans la stratégie
Structures	● Évaluer, et si nécessaire modifier, les structures en prenant en compte leur influence sur la corruption
Système d'autorité	● Réviser et adapter les styles de commandement à la stratégie et améliorer la communication entre les différents secteurs et les différents échelons de l'organisation
Ressources humaines	● Développer un système moderne de gestion des ressources humaines : procédures de contrôle des candidats et de recrutement, programmes de formation et système de promotion ● Intégrer l'enseignement de l'éthique dans la formation Développer le soutien aux policiers
Contrôle	● Adapter le système de contrôle ● Instaurer une protection pour les lanceurs d'alerte ● Tolérance zéro à l'égard de la corruption en service ● Élaborer des procédures et des instruments d'enquête adéquats (développements ultérieurs dans le chapitre 7) ● Développer les enquêtes proactives sur l'état de la corruption dans la police ● Développer des mesures de sécurité pour protéger l'information ● Développer des systèmes d'alerte précoce ● Vérifier régulièrement les procédures de contrôle interne. ● Les cadres doivent connaître leurs subordonnés (non seulement en tant que collaborateurs, mais aussi en tant que personnes privées)
Communication	● Développer une politique de communication pour diffuser les valeurs ● Mettre en cohérence les valeurs et les styles de commandement

Culture	● Promouvoir une culture éthique ● Souligner l'importance des valeurs d'exemple de l'encadrement
Relations entre la police et le public	● Promouvoir et réaliser la transparence ● Enquêter sur les plaintes du public et communiquer les résultats

3.5.2. Vulnérabilités et réformes

Un processus de réforme dans une organisation engendre presque toujours, par l'incertitude qu'il fait naître, des problèmes, des troubles, des craintes et des espoirs. Le personnel de la police aura des attitudes différentes : une minorité soutiendra les réformes dans la mesure où elle adhère à ses objectifs ou entrevoit dans les changements de nouvelles opportunités pour elle-même ; une autre minorité s'y opposera formellement pour des raisons diamétralement opposées ; et la majorité attendra de voir plus clairement quelles seront les conséquences de ces changements pour elle. Si la direction est incapable de communiquer une vision claire de ce qu'elle veut et de formuler des arguments convaincants pour justifier la réforme, le personnel deviendra nerveux, désabusé et réticent au changement. Un tel climat peut desserrer les freins qui tiennent en bride les comportements inadaptés et provoquer une perte de moral en favorisant l'apparition de conduites contraires à l'éthique. Les réformes doivent donc être gérées avec soin. Le respect de quelques conditions améliorera les chances de succès.

Il y a des étapes spécifiques, qui sont décrites ci-dessous, dans l'encart 12:

Encart 12: Processus de réforme réussi

Sept phases pour un processus de réforme réussi

1. Favoriser un sentiment d'urgence afin que les réformes soient ressenties comme indispensables et inévitables.
2. Construire une coalition pour soutenir la réforme.
3. Développer une vision et une stratégie.
4. Expliquer, motiver, gagner l'adhésion grâce à la politique de communication.
5. Travailler pour réduire l'opposition et les obstacles.
6. Construire sur les succès.
7. Consolider.

Trois facteurs permettent d'évaluer le succès de la réforme

1. Les pratiques ont vraiment changé.
2. Les performances sont adéquates.
3. L'ambiance dans l'organisation est meilleure ou du moins n'a pas empiré.

4

Organisation dans des contextes spécifiques

La corruption de la police peut prendre différentes formes et varier en intensité en fonction de circonstances et de situations spécifiques. Les exemples donnés dans cette section ne visent pas à décrire des formes de corruption qui ne peuvent être trouvées que dans certains contextes, mais plutôt à souligner l'influence des situations sur le développement de la corruption.

4.1. Pays sortant de conflits

Le principal problème de gestion dans ce type de situation est la reconstruction d'un pays secoué par la guerre. Le soutien international est généralement important et des ressources financières sont disponibles. Les détournements de fonds, les pots-de-vin et le favoritisme sont les formes courantes de corruption dans ce contexte.

Les services de police doivent souvent être reconstruits totalement; un service de police international est fréquemment la seule police disponible au début du processus de reconstruction. La corruption peut être générée par cette force internationale.

Exemple 3: Bosnie-Herzégovine

Après la guerre civile en Bosnie-Herzégovine, la communauté internationale a mis en place la Mission de police de l'ONU avec des policiers des pays membres de l'ONU pour aider le nouveau gouvernement dans la reconstruction de l'État et pour réduire le niveau de corruption. Le soutien de l'ONU a permis d'atteindre ces buts. La Mission de police des Nations Unies, a cependant dû intervenir contre des fonctionnaires corrompus dans ses rangs qui ont donné un mauvais exemple aux policiers qu'ils formaient. En avril 2001, le Washington Post rapportait:

Au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis que les policiers internationaux ont été envoyés en Bosnie pour aider à rétablir la loi, la mission de police de l'ONU a fait face à de nombreuses accusations d'inconduite, de corruption et d'abus sexuels. Mais dans pratiquement tous les cas, les allégations ont été étouffées en renvoyant les policiers chez eux, souvent sans enquête, selon des rapports internes des Nations Unies et des entretiens avec des fonctionnaires américains et européens.

4.2. Pays en transition

Le principal problème de ces pays - principalement les anciens pays communistes d'Europe de l'Est - est de restructurer leurs services de police. Ils doivent maîtriser simultanément trois processus de réforme: 1) la démocratisation, 2) la démilitarisation et 3) la professionnalisation. Ces pays doivent surmonter des faiblesses spécifiques en raison d'une situation antérieure caractérisée par une centralisation poussée, un manque de compétences managériales, le faible niveau des cadres moyens, le manque de ressources et de matériel, une mauvaise image, et la corruption. Le népotisme et les influences claniques peuvent fortement affecter les organisations en plaçant les affidés de l'élite politique à la tête des services de police. Les encadrés 4 et 5 présentent des exemples survenus dans des ex-républiques soviétiques.

Exemple 4: Georgie

Le cas de la Géorgie est un exemple de réforme de la police pour lutter contre la corruption, son paysage politique ayant considérablement changé depuis la «révolution des roses» de novembre 2003. La réforme de la police était rendue difficile du fait des structures internes et de l'administration. En dépit d'efforts sérieux, les violations des droits de l'homme demeurent un problème.

Avant la réforme, les policiers géorgiens étaient connus pour violer les droits de l'homme, détenir des personnes sans en avoir le droit, trafiquer la drogue, les armes et l'argent et ainsi de suite. Le gouvernement a mis en place des mesures pour lutter contre la corruption, notamment un code d'éthique et un code de conduite. La réforme a réduit le personnel de la police d'environ quarante pourcent ; cette restructuration a permis d'augmenter les salaires, diminuant ainsi la corruption. La réforme a amélioré la formation des policiers et accru leur professionnalisme, elle les a sensibilisés aux valeurs des droits de l'homme et de l'état de droit. Chaque policier est responsable d'exécuter sa mission en respectant le code de conduite qui a été promulgué.

Exemple 5: Turkménistan

Le népotisme et les influences claniques sont des aspects liés à la corruption, ils sont très visibles lorsque l'on examine les structures politiques du Turkménistan, sous le régime du président Gurbanguly Berdimukhammedov.

En octobre 2007, deux hauts fonctionnaires, le ministre de la Sécurité nationale Geldimukhammet Ashirmukhammedov et le ministre de l'Intérieur Khojamyrat Annagurbanov ont été démis de leurs fonctions et appelés à rendre des comptes ; ils ont été accusés de différents délits, notamment d'avoir causé l'augmentation de la corruption dans la police et d'avoir abusé de leurs pouvoirs. Historiquement, de nombreux aspects de la vie en Asie centrale prennent racine dans des clans ou des groupes unis par des liens de parenté, géographiques ou d'autres facteurs culturels.

4.3. Pays en développement

Généralement, dans ce contexte, il faut résoudre deux types de problèmes.

1. Veiller à ce qu'un cadre juridique pour la transparence et la responsabilisation renforce le système de justice pénale et que la population soutienne la politique visant à mettre fin à l'apathie, au défaitisme et à la complicité en matière de corruption. Dans ce but, la restructuration de la police est nécessaire pour répondre aux besoins de la communauté. L'objectif principal de la réforme est de développer une police au service de la population tout en lui conservant son rôle d'instrument du gouvernement élu pour appliquer les lois. Comme tous les autres organismes gouvernementaux, la police doit remplir sa mission avec intégrité, équité, transparence et être prête à rendre des comptes. Un tel processus peut commencer par une enquête sur la perception de la corruption, suivie par des campagnes de sensibilisation du public et une communication sur les cas de corruption commis par les représentants de la loi.
2. Etablir un cadre économique et réglementaire approprié qui aide à réduire les incitations et les opportunités de corruption. Un tel processus commence par le paiement régulier de salaires adaptés.

Exemple 6: Afrique du Sud

En Afrique du Sud, la corruption constitue un défi permanent dans le processus de transformation de la police.⁶⁵ Bien qu'elle soit une préoccupation prioritaire officielle pour le Service de police sud-africain depuis 1996, rien n'indique que la police ait réussi à efficacement maîtriser le problème. Pour la majorité de la population, le service de police dans son ensemble était corrompu parce qu'il était devenu un outil d'oppression politique brutale et raciste. En outre, il y avait des preuves suffisantes que, sous l'apartheid, l'abus de pouvoir à des fins personnelles était généralisé et se produisait aux plus hauts niveaux.

Le procès du colonel Eugene de Kock, commandant d'unité, a été un indicateur important quant à l'étendue des phénomènes de corruption dans les échelons supérieurs de la police. Alors que la plupart des preuves lors du procès de Kock concernaient la puissante branche de la sécurité de la police sud-africaine, il y avait des indices que la corruption, le racket en échange de protection et le vol étaient également courants parmi les autres services de police. Ces formes de corruption, étroitement liées à la police des marchés illicites tels que le jeu, la prostitution et la vente illégale d'alcool, ont favorisé la corruption de l'ensemble de l'organisation durant l'apartheid.

4.4. Pays développés

Dans ce contexte, l'organisation des services de police est généralement adéquate. Les problèmes sont principalement dus à un style de commandement inadapté, au manque de contrôle, à un mauvais moral et à un manque d'attention portée à la formation du personnel à l'éthique. La corruption peut naître de ces faiblesses et se refléter dans le comportement individuel des policiers. La corruption à plus grande échelle est moins fréquente. Les mesures doivent donc mettre l'accent sur le développement de processus éthiques au sein de la police. (Pour plus de détails voir le chapitre 4).

Exemple 7: Les Etats-Unis

(Baltimore, Maryland) En mars 2011, un grand jury fédéral a émis un acte d'accusation contre dix policiers de Baltimore et le propriétaire d'un atelier de réparation automobile, le "Majestic Auto Repair Shop" pour conspiration en vue de commettre un acte d'extorsion. Le scénario était le suivant: le propriétaire du garage payait les policiers pour obtenir que sa compagnie, plutôt qu'une entreprise mandatée par la ville, soit chargée de remorquer les véhicules du lieu de l'accident et effectue les réparations.

Le département de police de Baltimore (BPD) exige que seules des entreprises sous contrat avec la ville de Baltimore soient mandatées lorsque la police doit procéder à un remorquage de véhicule. "Majestic" n'était pas une compagnie de remorquage autorisée par Baltimore.

Dans ce scénario, les policiers du BPD intervenant sur les lieux de l'accident contactaient M. Moreno, le propriétaire de "Majestic", et lui fournissaient des informations sur les véhicules endommagés. L'acte d'accusation allègue en outre qu'un camion "Majestic", ou un camion d'une autre compagnie de remorquage utilisé par "Majestic", arrivait alors sur les lieux et remorquait le véhicule jusqu'au garage "Majestic", même si le véhicule n'était pas réellement immobilisé. Moreno et l'agent du BPD se réunissaient plus tard pour que Moreno puisse payer le policier en espèces ou par chèque pour avoir orienté les propriétaires des véhicules endommagés vers le "Majestic Auto Repair Shop".⁶⁶

5

Mise en œuvre – séminaire d'évaluation

Cette section propose la mise sur pied d'un séminaire destiné à identifier les faiblesses organisationnelles, en particulier celles liées à la corruption. Une telle évaluation devrait être entreprise par toute organisation de police désireuse de prendre des mesures efficaces pour lutter contre la corruption interne. Les résultats de cette analyse permettront d'identifier les actions à entreprendre. Ils serviront de base à l'élaboration d'un plan d'action efficace.

5.1. Objectifs du séminaire d'évaluation

- Faire prendre conscience aux participants des problèmes créés par la corruption au sein de leur organisation.
- Les faire réfléchir sur les mesures possibles permettant de la réduire.
- Créer une atmosphère dans laquelle ces problèmes peuvent être discutés librement.
- Utiliser le séminaire pour enseigner et pratiquer des méthodes telles que le brainstorming, les scénarios, etc.

5.2. Participants

- Huit à dix chefs de la police ou policiers de grades supérieurs (veiller à ce qu'ils soient du même niveau hiérarchique, sinon, les différences de grade pourraient entraver les discussions).

5.3. Durée

- Une journée.

5.4. Méthodologie

- En utilisant le brainstorming et la méthode "Si/Alors", les participants discutent, sur la base de leur expérience, des formes possibles de corruption, des risques associés et des moyens de les réduire.
- Les différentes phases du séminaire traitent chacune d'un aspect particulier du problème.
- Le responsable du séminaire explique les méthodes, gère la session, tire les conclusions et fait la synthèse.

5.5. Préparation

- Préparation logistique : locaux, etc. Préparation de la documentation écrite.
- Rédaction du programme du séminaire à envoi avec les invitations.

5.6. Programme possible

- Introduction, buts et structure du séminaire.
- Présentation (PowerPoint) des méthodes qui seront utilisées
- Brainstorming pour identifier les caractéristiques de l'environnement de la police et leurs influences, favorables ou défavorables, sur elle
- Etablissement d'une SWOT. (Pour en savoir plus sur SWOT, voir le glossaire)

et les chapitres 2 &9)

- Identifier des risques de corruption liés à la criminalité
- Atelier sur les problèmes internes de comportements contraire à l'éthique.
- Développer les mesures à prendre pour réduire les risques, (par ex. au moyen de groupes de travail).
- Définir un projet de plan d'action possible, fixer les priorités.
- Synthèse, enseignements et conclusion.

6

Autres enseignements et quelques facteurs de succès

Une volonté politique clairement manifestée est une condition préalable à la réforme de la police, car la lutte contre la corruption peut remettre en question de puissants intérêts acquis et susciter de fortes résistances aux mesures prises. Compte tenu des risques politiques, il est important de développer une solide compréhension de ce processus de réforme. L'expérience de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, illustre comment la politique pénale peut interférer avec les réformes ; elle souligne l'importance de mettre en cohérence les ambitions des responsables politiques et le programme de réforme.⁶⁷

Selon M. Newburn⁶⁸, même si la mise en œuvre réussie d'un modèle de police communautaire devrait réduire certaines formes d'activités «corrompues», la police communautaire n'est pas la panacée aux problèmes de la police, ni à la corruption en son sein. Kleinig⁶⁹ reconnaît que :

Les policiers qui s'identifient de trop près à la communauté qu'ils servent et s'y impliquent ont souvent du mal à remplir leur fonction de gardiens de la loi. Ils sont aussi exposés au risque de corruption. Non seulement des relations se forment qui compliquent l'application de la loi, mais les policiers peuvent commencer à partager certaines des vues de ceux qu'ils doivent contrôler.

Un aspect central de toute stratégie de lutte contre la corruption devrait être l'accent mis sur une «police éthique» ; dans un document intitulé les «Principes de Nolan»,⁷⁰ le Comité Nolan a défini six principes de la vie publique : 1) l'altruisme, 2) l'objectivité, 3) la responsabilité, 4) l'ouverture, 5) l'honnêteté et 6) le leadership. Ce document peut servir de base à l'établissement d'un modèle de «police éthique». Il n'est pas très différent des tentatives déjà faites pour articuler les valeurs sous-tendant la «police démocratique».⁷¹

Les principaux facteurs des services de police pour lutter contre la corruption sont:

- Évaluation de l'environnement pour identifier les risques et les appuis.
- Volonté politique de réduire la corruption dans la police.
- Sensibilisation des responsables à la problématique de la corruption et démocratisation du management.
- Volonté du leadership de réformer les structures, mettre en place les règles et lutter contre la corruption.
- Contrôles internes et externes.
- Mise en place d'un code de conduite et d'un code d'éthique.
- Contrôle public et coopération avec la société par le moyen de la police communautaire.

Cette liste non exhaustive montre l'ampleur des mesures à prendre dans une organisation policière – mesures juridiques, structurelles, politiques, managériales et comportementales. S'attaquer à la corruption dans les pays en transition ou sortant d'un conflit exige de prendre conscience que la lutte peut nécessiter des actions au niveau politique et affecter les instances dirigeantes de la police. En particulier, le soutien de la police internationale dans les situations de transition et post-conflit doit être exemplaire et tout cas de corruption provoquer une enquête judiciaire approfondie pour traduire les coupables devant un tribunal du pays où l'affaire s'est produite afin d'en assurer la publicité.

Pour renforcer les capacités de la police à lutter contre la corruption, il faut mettre l'accent sur l'organisation. S'occuper seulement des policiers en tant qu'individus sans tenir compte de leur environnement immédiat n'est pas suffisant : on ne traiterait que les symptômes sans agir sur leurs causes sous-jacentes.

Les faiblesses managériales et organisationnelles influencent la culture d'une organisation policière et le comportement des policiers. Il faut donc analyser l'organisation en termes de vulnérabilités à la corruption, puis déterminer comment les éliminer ou les réduire.

La meilleure façon d'évaluer une organisation est de la considérer dans son environnement au sens large pour identifier les facteurs externes qui l'influencent, puis d'analyser sa stratégie pour vérifier son adéquation avec les problèmes à résoudre. L'étape suivante consiste à vérifier la compatibilité des structures et des différents processus avec la stratégie. Enfin, pour chacun de ces éléments, on examinera s'ils contiennent des faiblesses qui pourraient favoriser la corruption.

Tableau d'auto évaluation

Chapitre 3 ■ Organisation

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes/Questions	Que faire pour compenser les faiblesses?	Comment le faire?
Avons-nous évalué en termes de corruption les menaces et les risques pour notre service de police de l'environnement extérieur?	Nous pouvons: • Développer une méthode à cette fin • Identifier ces risques et ces menaces • Estimer leurs impacts potentiels sur nos activités • Établir un plan d'action pour réduire les risques identifiés	Nous pouvons: • Utiliser l'outil PESTL (voir les Tableaux 1,2 et l'encart 2) • Organiser des sessions de brainstorming / ateliers pour définir les conséquences des risques et menaces (voir le modèle de séminaire d'évaluation)
Notre modèle de police favorise-t-il ou prévient-il la corruption et les comportements inappropriés?	Nous pouvons: • Définir les caractéristiques de notre modèle de police et évaluer leurs conséquences en termes de corruption et de comportements inappropriés. • Examiner comment réduire les conséquences négatives. • Développer un plan d'action pour effectuer les changements nécessaires.	• Utiliser les tableaux 6 et 7 • Engager un expert et/ou un groupe de travail • Utiliser l'encart 12 (voir aussi chapitre 8) Remarque: Les outils décrits chapitre 9 peuvent aussi être utiles

Sommes-nous conscients de nos faiblesses potentielles dans l'organisation, le management, les collaborateurs et autres faiblesses internes qui pourraient favoriser la corruption et les comportements inappropriés?	Nous pouvons: • Faire une évaluation des vulnérabilités de notre service Examiner les mesures qui pourraient contribuer à leur réduction • Élaborer un plan d'action	
Notre service de police est-il prêt pour la réforme?	Nous pouvons: • Définir quelles sont les conditions de succès des réformes • Évaluer si elles sont satisfaites dans nos services • Si non, identifier les mesures à prendre pour faciliter les réformes Élaborer un plan d'action	

4

Chapitre 4

Dispositif de soutien aux policiers confrontés à des questions d'ordre éthique

■ André Lacroix

1

Introduction du Chapitre 4

Le chapitre 4 traite de la façon dont les services de police et leurs responsables peuvent soutenir les policiers confrontés à des problèmes et à des dilemmes d'ordre éthique. L'analyse et les exemples pratiques présentés ici proviennent des services de police de Lausanne (Suisse) et de Québec (Canada), où de nombreuses mesures de soutien ont été mises en œuvre depuis le début des années 2000.

Ce chapitre présente et définit «l'infrastructure éthique» d'un service de police et montre comment cette «infrastructure» peut soutenir les policiers confrontés à des questions d'ordre éthique. Pour ce faire, il décrit l'évolution du travail de la police au cours de ces dernières années, et leurs conséquences sur la mission et les tâches des policiers. Puis il aborde et approfondit comment intégrer le soutien à la prise de décision éthique dans ce nouveau contexte et analyse différents cas de figure.

La police est traditionnellement formée pour maintenir l'ordre, mais aujourd'hui, on attend d'elle que, dans le cadre de sa mission, elle assume de nouvelles fonctions et offre de nouvelles prestations de contrôle de la criminalité dans le contexte de ce que l'on nomme la police communautaire. Il y a, bien sûr, d'un pays à l'autre, des grandes différences dans la façon dont cette mission est remplie, mais aujourd'hui les services de police sont tous confrontés au même défi : leur travail est en train de changer et ils doivent répondre à de nombreuses nouvelles sollicitations. Ces changements comprennent le soutien à la population dans la vie quotidienne et dans les situations de détresse, la transparence des actions et des obligations de la police, la démonstration de l'intégrité professionnelle, la prévention de la corruption et l'adaptation à la diversité croissante de la population. En plus de répondre à ces nouvelles exigences, les services de police évoluent rapidement sur le plan technique. Il existe de nouvelles techniques d'intervention, des armes plus sophistiquées, etc. Même le concept du travail de la police lui-même est en train de changer, l'intervention étant de plus en plus souvent privilégiée par rapport au contrôle de la criminalité. La fonction de contrôle de la criminalité n'a pas pour autant été complètement abandonnée et restera toujours une part essentielle du travail de la police. L'évolution des démocraties et l'augmentation du nombre de gouvernements démocratiques au niveau mondial ont cependant amené les services de police à accorder plus d'attention à l'intégrité professionnelle et à repenser leur travail en fonction des besoins de la population, dans le but d'améliorer l'intégrité professionnelle dans les démocraties existantes, ou simplement, dans les démocraties émergentes, pour établir les principes directeurs de mise en place d'une telle politique. Ces changements importants dans la société et dans la police ont amené les services de police à organiser leur travail différemment, dont l'un des aspects les plus importants est l'émergence d'une nouvelle culture au sein de la police (voir chapitre 2).

Les changements nécessaires dans la police nécessitent un soutien. La formation est nécessaire, mais ne suffit pas. Des changements doivent également être apportés au niveau de l'administration (par exemple, une gestion moins centralisée, mettant davantage l'accent sur le professionnalisme); la mise en place de structures de soutien (p. ex. comité de mise en œuvre et mécanismes de compte-rendu en matière d'éthique); l'élaboration de nouvelles lignes directrices (codes de conduite incluant des codes disciplinaires et une charte de valeurs); et réflexion sur l'intégration de l'éthique dans la police (par la mise en œuvre d'une approche participative à la place de l'approche directive traditionnelle).

Le chapitre 4 traite des sujets énumérés ci-dessous. La discussion de ces points se fonde sur les interventions menées depuis le début des années 2000 par des équipes de la Chaire d'éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke au Canada auprès des services de police de Lausanne, en Suisse et du Québec, au Canada.

- Pourquoi il est important de soutenir les policiers dans la lutte contre la corruption.
- Intégration du soutien au processus décisionnel éthique dans les services de police en mettant l'accent sur l'importance de la formation, les infrastructures, la documentation, les instruments nécessaires, les spécialistes à former et les changements à apporter dans la gestion des services de police.
- Examen de ces problèmes dans différents contextes
- Exemple pratique du développement d'un tel projet.
- Enseignements et facteurs-clés de succès.

Liens avec d'autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont également développés plus en détail dans d'autres chapitres:

Le chapitre 1 (introduction) donne des informations sur les différentes formes de corruption;

Le chapitre 2 (culture) discute des valeurs et les codes d'éthique;

Le chapitre 3 (organisation) couvre les sujets de l'organisation et de la gestion

Le Chapitre 8 (renforcement des capacités) donne des informations sur le développement de projets.

Les liens spécifiques sont indiqués dans le texte.

2

Pourquoi soutenir les policiers confrontés à des problèmes éthiques?

La section 2 du chapitre 4 présente les principales raisons pour lesquelles il est important de soutenir les policiers confrontés à des problèmes éthiques.

2.1. Les services de police sont touchés par les changements dans les sociétés où ils servent

De grands changements ont lieu dans tous les pays, et ces changements importants ont profondément modifié la mission des services de police ainsi que l'approche de l'action policière. Il faut comprendre les changements dans la société pour apporter les changements organisationnels et professionnels nécessaires afin d'y répondre correctement. Comme ce n'est pas seulement la mission de la police qui a changé, mais aussi le type de recrues, la façon dont la discipline s'impose au sein des services de police doit également évoluer. En termes simples, la société et les membres individuels de ces organisations ne sont plus prêts à accepter l'approche traditionnelle de type «ordre et contrôle» en matière de discipline.

Cependant, la discipline, le code de conduite et le respect de la loi sont des éléments essentiels de la police lorsqu'il s'agit de lutter contre la corruption et d'assurer l'intégrité de son personnel. Le fonctionnement efficace des corps de police dépend en fait de leur mise en conformité avec ces éléments et du respect qu'ils leur témoignent. C'est pourquoi il est si important de soutenir ces organisations dans l'intégration de l'éthique dans leurs systèmes de gestion et de formation.

2.2. Les changements sociaux compliquent le travail de la police

L'un des changements sociaux le plus significatif est le développement de l'individualisme (en particulier dans les démocraties «occidentales»). Ce passage à un individualisme accru a transformé la société et modifié la façon dont les policiers perçoivent leur travail et celle de la population quant à la perception de ses droits et du travail de la police.

Pour comprendre ces changements, il est important de saisir que la société d'aujourd'hui est vue comme formée d'individus ayant chacun leurs propres droits, leurs valeurs et leurs modes de pensée. Elle n'est pas disposée à accepter qu'on lui impose des valeurs auxquelles elle ne croit pas - même lorsque celles-ci sont imposées autoritairement. Plutôt que d'être dictés par le haut, les ordres et les commandements doivent maintenant être formulés collectivement et acceptés par les individus. Voir l'encart 1 ci-dessous pour plus de détails sur l'individualisme et la police:

Encart 1: Conséquences de l'individualisme sur la police

L'individualisme place la personne, plutôt que la communauté, au centre de la vie sociale. Cette évolution culturelle existe également dans les services de police. Les nouvelles recrues, par exemple, ont tendance à considérer l'épanouissement personnel, y compris les loisirs et la vie familiale, comme une priorité supérieure à la carrière et au travail. Les policiers ne peuvent donc plus être gérés comme s'ils n'étaient que de simples pions dans un jeu. Plutôt que d'être perçus comme des subordonnés qui acceptent, intériorisent et exécutent les ordres sans poser de questions, les policiers doivent désormais être gérés comme des professionnels qui se considèrent comme détenteurs de compétences, de techniques et d'un savoir-faire spécifiques mis au service de l'organisation. Il appartient à l'organisation de trouver le meilleur moyen de mobiliser ces fonctionnaires de police en tant que professionnels et individus plutôt que de considérer comme acquise ou d'exiger leur soumission totale à l'institution.

2.3. La professionnalisation dans la police a augmenté avec la complexité accrue des problèmes sociétaux

Les changements évoqués ci-dessus ont eu un impact majeur sur la perception que les policiers ont d'eux-mêmes et de leur statut professionnel. Traditionnellement, ils ont été engagés pour combattre la criminalité et maintenir l'ordre public. Leur rôle était celui d'exécutants de la loi ou de techniciens. Commençant leur carrière au bas de l'échelle, ces policiers apprenaient leur métier au fil des années, gravissant les échelons de la hiérarchie et devenant éventuellement éligibles à des postes de direction. Quel que soit sa place dans la chaîne de commandement, le policier exécutait les ordres de ses supérieurs. Cette approche hiérarchique du travail a totalement changé avec les nouvelles recrues qui sont plus conscientes de leur indépendance et plus confiantes en leurs connaissances et leurs capacités. Deux facteurs expliquent cette évolution :

1. Le premier est l'individualisme de ces nouvelles recrues qui est à la base de leur désir d'être maîtres de leurs actions.
2. Le second s'explique par le fait que la plupart des nouvelles recrues sortent d'écoles de formation qui leur enseignent des techniques d'intervention de plus en plus sophistiquées reposant non plus seulement sur la force, mais aussi sur la psychologie et les dernières tendances en matière de gestion. Après l'obtention de leur diplôme et dès le début de leur carrière, ces policiers sont des professionnels qui protègent leur indépendance et leur autonomie. Ils ne sont plus de simples techniciens chargés d'exécuter les ordres de leur supérieur, mais sont devenus des professionnels formés et compétents qui parfois détonnent dans le système hiérarchique. Il est donc très important que les services de police portent une attention particulière aux besoins des policiers « du terrain » et de leurs spécialistes en tenant compte de leur aspiration à être mieux associés aux décisions.

2.4. Les services de police doivent s'adapter aux nouvelles réalités

De simples exécutants soumis aux ordres de leurs supérieurs, les policiers sont devenus, ou deviendront certainement, dans les pays où les structures des polices doivent être réformées, des professionnels en matière juridique. On attend d'eux aujourd'hui qu'ils possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour maîtriser les aspects sociaux de leur travail, non seulement en tant que « gardiens de l'ordre », mais aussi en tant que véritables travailleurs sociaux / communautaires.

Compte tenu de ces changements dans leur travail et, par conséquent, des qualifications requises pour l'exécuter, les services de police doivent être prêts à modifier leur manière d'accomplir leur mission et leurs interventions et à adapter leur style de management.

Il n'est pas facile d'apporter des changements majeurs aux systèmes de gestion et de soutien ; cela nécessite de nombreux ajustements au concept même du travail de la police. Il n'est plus concevable, par exemple, que les policiers imposent la loi sans justification ; ils doivent plutôt être prêts à accepter l'examen critique et l'évaluation du public lorsqu'ils interviennent. La police ne jouit plus de la même autorité dans ses interventions que par le passé, mais elle doit écouter la population et prendre en compte ses remarques, tout en continuant à remplir sa mission qui est d'appliquer la loi et d'agir en toute intégrité. La police a été appelée à passer d'une approche traditionnelle de l'autorité à une approche communautaire. Dans cette dernière, la police s'intègre pleinement à la vie des communautés

qu'elle sert.

Cette plus grande proximité avec le public exige aussi que le policier repense sa façon de se définir : de membre de la police essentiellement, il devient un professionnel de l'intervention et le collaborateur d'une institution ; de professionnel du respect de la loi, il devient non seulement un professionnel de l'intervention et de la prévention, mais aussi un professionnel qui aide les gens et vit au milieu d'eux. Il en découle que les policiers sont placés au cœur de luttes de pouvoir constantes (institutionnelles et civiles).

La police se doit donc d'adapter sa stratégie, son organisation, son style de commandement et ses relations avec la population. Elle doit également être consciente des conséquences possibles de ces changements - sociétaux, individuels et organisationnels - sur le développement de la corruption et de comportements contraires à l'éthique.

2.5. La police aussi bien que les policiers ont besoin d'aide pour faire face à ces nouveaux défis

Le soutien que les corps de police fournissent à leurs agents pour les aider à bien faire leur travail est tout aussi essentiel que l'aide apportée aux services de police eux-mêmes.

Le soutien apporté aux policiers poursuit deux objectifs: 1) les aider à lutter contre la corruption grâce à la création d'organismes et de mécanismes de déontologie, et 2) les aider à gérer des situations qui, sans être liées à la corruption, génèrent un conflit de valeurs pouvant mener à des comportements et des décisions équivoques dans le recours à la force, le respect des droits individuels, etc. Les changements sociétaux décrits précédemment obligent les policiers à repenser leur rôle et à développer leur jugement professionnel ; on ne leur demande plus d'imposer une façon particulière d'agir, mais plutôt d'interpréter les situations et de proposer la meilleure réponse aux concernés. Cette exposition au public et le nombre des interactions avec lui qui augmente comme jamais auparavant mettent les policiers sous pression et accroissent les risques d'erreurs et de dérapages. Tous ces changements, qu'ils soient sociétaux, professionnels ou organisationnels, obligent à repenser la relation à la norme, à ce qui est juste et bon. Les problèmes auxquels sont confrontés les policiers aujourd'hui sont de moins en moins résolus de façon autoritaire. Il est donc important que tant les policiers que les services de police soient aidés à acquérir plus d'autonomie par le développement des mécanismes organisationnels qui permettront d'atteindre ce but et créeront pour la police un environnement sain en termes d'éthique. Il est donc nécessaire de mettre en place des structures et des mécanismes nouveaux pour intégrer la déontologie dans la communauté policière.

3

Comment le soutien peut-il être intégré aux services de police?

La section 3 traite de la façon dont l'éthique peut être intégrée dans les services de police. Cette intégration s'effectue par la formation, la création de nouvelles structures et des changements dans la gestion. Les structures présentées ci-dessous ne peuvent pas être introduites partout, et nécessitent d'être adaptées aux situations spécifiques. Les sous-sections suivantes proposent un modèle ou une base de référence possible pour concevoir et mettre en place un programme au sein de votre service de police.

3.1. Développement d'une approche intégrée

L'intégration de la déontologie dans des organisations de police doit se faire à 3 niveaux:

1. Au niveau de la formation des nouvelles recrues (sujet d'une section ci-dessous).
2. Au niveau du soutien du personnel, des cadres supérieurs et intermédiaires en place.
3. Au niveau de la structure organisationnelle et de l'administration.

Alors que chacun des trois niveaux a ses propres besoins spécifiques, ceux-ci sont interconnectés et interdépendants. Agir à un niveau tout en négligeant les autres induirait inévitablement des malentendus et un manque d'efficacité.

L'éthique ne peut pas être considérée comme un simple accessoire de la formation technique de la police. Au contraire, elle doit faire partie intégrante de toute formation policière et doit imprégner la culture institutionnelle. Pour ce faire, l'éthique doit être intégrée dans l'organisation du travail de la police elle-même. Cela exige que les services de police élaborent un plan de mise en place de la déontologie visant à fournir un soutien aux agents de police. En terme de soutien au personnel, un tel plan doit inclure l'adoption d'un code de conduite, la création d'une charte de valeurs et la formation de «mentors éthiques» (aussi appelés catalyseurs), parmi un ensemble de mesures visant à guider les policiers dans leur travail au quotidien. (Les chapitres 2 et 8 donnent de plus amples informations sur la formation.)

Il est important d'assurer la pérennité de la fonction éthique au sein de l'organisation, notamment par la création d'une équipe dédiée à sa mise en place et au développement de mécanismes de déontologie ; par l'adoption d'une approche de gestion basée sur les valeurs et le dialogue (gestion multipartite et comité exécutif) ; par l'assurance que l'encadrement de la police tienne compte de la réalité du terrain et enfin par la création d'un comité d'éthique dont les réflexions et les délibérations aident l'institution à se pencher sur les questions les plus complexes et les aspects les plus délicats du travail de la police.

3.2. Délivrer une formation déontologique

La question de la formation déontologique est abordée dans une autre section, mais doit être brièvement présentée ici, étant donné que la formation est liée à la mise en œuvre de mécanismes éthiques et constitue un élément essentiel du soutien organisationnel. (Voir la section ci-dessous, «Exemple pratique».) La formation aux valeurs de la police et au respect du code de conduite et de la loi est essentielle à la cohésion d'un service de police. La formation déontologique doit également mettre l'accent sur le développement du jugement professionnel des policiers. Cela dépasse largement la simple prise de bonnes décisions, mais signifie aussi être capable de reconnaître et d'interpréter correctement la dimension éthique des situations et d'identifier les valeurs sous-jacentes du service de

police, de la société civile et des autres parties prenantes. La formation déontologique de la police doit également refléter les valeurs du service de police et donner aux agents les outils dont ils ont besoin pour interpréter et gérer cette dimension éthique dans leurs interventions, y compris dans les situations survenant au sein même de leur service. Pour ces raisons, la formation déontologique doit faire partie intégrante de la mise en place d'une structure éthique ; elles ne peuvent pas être dissociées.

3.3. Mettre en place une structure éthique au sein de l'organisation

Les valeurs et la mission de l'institution sont nécessairement à la base de toute structure éthique au sein d'un service de police (voir ci-dessous «Établissement d'une charte de valeurs»). D'un point de vue éthique, cependant, ce n'est que le premier pas - le point de départ. La définition des valeurs et de la mission doit être suivie par la mise en place d'une véritable structure éthique, ce qui implique de :

1. Identifier et de désigner un responsable et/ou un conseiller en matière d'éthique.
2. Former des «catalyseurs» d'éthique.
3. Préparer une charte de valeurs.
4. Créer un code de conduite comportant un code éthique et un code de discipline.
5. Désigner un chargé d'éthique.
6. Créer simultanément un comité de gestion élargi et un comité de gestion restreint. Ce dernier est chargé de veiller à ce que l'éthique «imprègne» l'institution, de communiquer les valeurs et de faire en sorte que le service de police soit sur la même longueur d'ondes que son personnel et vice versa. Voir l'encadré 2 ci-dessous pour plus d'informations sur ces comités de gestion:

Encart 2: Pourquoi des comités de gestion?

Le but des comités de gestion n'est pas d'ignorer totalement la hiérarchie des services de police ou la nécessité d'une discipline et d'un esprit de corps lors des opérations à haut risque, mais de permettre aux professionnels de la police d'exercer leur jugement, de s'exprimer personnellement et de contribuer réellement à la vie de l'organisation. Idéalement, ces différents outils devraient être mis en place progressivement. Compte tenu de leurs implications, de leurs préconditions et de leurs conséquences respectives, ils devraient être mis en œuvre selon l'ordre présenté ici. L'examen de chacun de ces éléments de soutien à l'éthique dans l'organisation permet à son tour de mieux comprendre en quoi ils consistent.

3.3.1. Identifier et désigner un responsable et/ou un conseiller en matière d'éthique

Le soutien organisationnel au sein d'un service de police doit être placé sous la responsabilité d'une personne désignée, le «responsable de l'éthique». Cette personne devrait de préférence être un policier plutôt qu'un simple citoyen, de sorte qu'il/elle puisse bénéficier du soutien des autorités compétentes lors de la supervision de la mise en œuvre de la structure et de la coordination du travail. Le responsable de l'éthique aura besoin d'une formation de base en déontologie afin d'en comprendre les différentes dimensions théoriques, pratiques et organisationnelles. Voir l'encart 3 ci-dessous pour un commentaire sur la nécessité de ce type de formation.

Encart 3: Formation à l'éthique et bon sens: qu'est-ce qui est nécessaire

L'éthique exige-t-elle une formation spécifique ou chacun possède-t-il une certaine éthique et une certaine compréhension de celle-ci ? En pratique, il est important de reconnaître l'aspect universel de l'éthique, dans la mesure où elle concerne le jugement, la prise de décision et la réflexion sur les valeurs et les standards que chacun est capable d'appliquer. Il est correct de reconnaître la présence de ces capacités en chacun et d'intégrer l'éthique dans la formation de base. Il est toutefois incorrect de supposer que tout le monde est capable d'intervenir au sein d'une institution pour «soutenir» l'organisation et ses membres dans le déploiement d'une structure éthique. Dans ce dernier cas, il est important de reconnaître la nécessité d'une formation en éthique afin de «professionnaliser» le travail de «l'expert en éthique», ce qui est exactement ce que doit être le responsable ou le conseiller en matière éthique.

Le responsable de l'éthique devrait recevoir une formation de haut niveau en éthique (niveau universitaire si possible). Cette formation devrait couvrir non seulement les aspects philosophiques, mais aussi traiter de psychologie, de sociologie et de management. Cette formation une fois acquise et intégrée dans une perspective philosophique, le responsable en matière d'éthique sera en mesure d'aider efficacement à la fois son organisation et ses collègues. Le responsable de l'éthique pourra également servir d'intermédiaire avec des experts extérieurs auxquels la police devra nécessairement s'adresser pour obtenir de l'aide dans la mise en œuvre de sa structure éthique. Il devrait également suivre la même formation que les catalyseurs et agir, dans une certaine mesure, comme un «super-catalyseur» chargé de coordonner leur travail.

3.3.2. Former un «catalyseur» d'éthique

Essayer d'offrir la même formation à tous les membres d'un service de police équivaut à ne former personne, puisque la formation générale ne correspondra pas à la réalité rencontrée par les policiers dans leur travail. Une telle formation serait trop générale, trop théorique et mal adaptée. La formation éthique devrait être adaptée à la réalité des professionnels sur le terrain, c'est-à-dire aux conditions spécifiques caractérisant le travail effectué par les différentes unités opérationnelles. La combinaison d'une formation pratique et d'une approche théorique des problèmes est nécessaire pour préparer un nombre limité de personnes à servir de conseillers et de mentors pour d'autres collaborateurs de la police. Tel est le rôle joué par les catalyseurs : pour assurer une représentation adéquate, les membres de ce groupe, dont le nombre varie en fonction de la taille et de la mission du service de police concerné, doivent être désignés par le responsable en matière d'éthique en étroite collaboration avec la direction de la police. C'est un grand défi de former des catalyseurs, puisqu'il s'agit conjointement de donner la même formation à des professionnels de niveau universitaire et à d'autres qui ne le sont pas. Cette formation éthique doit également avoir une base philosophique solide tout en intégrant des éléments sociologiques, psychologiques et organisationnels. C'est un grand défi, mais pas impossible à relever. Plusieurs services de police ont prouvé avec succès qu'il est possible de gérer ces défis en mettant en œuvre, comme indiqué ci-dessous dans ce chapitre 4, des modèles mis en place par la Chaire en éthique appliquée depuis le début des années 2000.

Le catalyseur joue un double rôle au sein de l'organisation : 1) gardien des valeurs de l'institution et 2) mentor auprès des autres personnels, à qui on proposera progressivement une formation éthique sur mesure sans nécessairement leur dispenser les bases théoriques et pratiques que les catalyseurs auront reçues. Les catalyseurs seront donc chargés d'améliorer progressivement la formation des autres personnels, de placer la formation dans le bon contexte et d'informer le responsable en matière d'éthique des ajustements et corrections nécessaires, sans pour autant avoir un rôle de lanceur d'alerte/dénonciateur - sujet qui sera développé dans la section ci-dessous traitant du comité de surveillance.

3.3.3. Créer une charte des valeurs

Parallèlement à la formation des catalyseurs, le responsable en matière d'éthique est chargé de coordonner la rédaction d'une «charte de valeurs» qui pose et définit les valeurs fondamentales de l'organisation et les incorpore dans l'énoncé de sa mission. Cette charte des valeurs devrait être le résultat d'un vaste processus de concertation au sein du service visant à identifier un large jeu de valeurs qui sont ensuite condensées afin de « définir » chacune d'elle dans le cadre organisationnel de l'institution. Voir les chapitres 2 et 3.

Il est important de garder à l'esprit que le rôle de la charte de valeurs est très spécifique. Elle ne devrait jamais être assimilée à un ensemble de principes ou de normes obligatoires que les policiers devraient respecter dans la vie quotidienne de l'organisation ou dans leurs interventions dans le terrain (voir le code de conduite). La charte représente plutôt un ensemble de valeurs qui peuvent être appliquées dans des cas ou des situations spécifiques rencontrés par les policiers. Elle doit être considérée comme un guide de référence qui énonce explicitement les valeurs fondamentales auxquelles adhère le service. Ces valeurs ne seront pas toujours utilisées ou appliquées de la même manière et elles n'auront pas toutes le même poids sur le terrain. C'est pourquoi il est très important que les policiers soient formés à la réflexion sur, et à la gestion de ces valeurs. Une telle formation est d'autant plus vitale que les policiers, en plus d'agir en conformité avec la charte de valeurs, doivent aussi impérativement prendre en compte leur code de conduite pour remplir leurs tâches. Pour quelques remarques finales sur les valeurs et les services de police, voir l'encart 4 ci-dessous.

Encart 4: Rôle des valeurs dans la vie de la police

Les organisations ont tendance à considérer les valeurs reconnues comme des idéaux auxquels tous les membres de l'organisation doivent se conformer dans tous les aspects de leur vie professionnelle. Ces valeurs ne doivent pas être comprises comme des principes rigides destinés à guider toutes les actions de la police. Elles doivent être considérées comme des points de référence ou des lignes directrices auxquels les agents peuvent se référer en fonction des circonstances. Selon le contexte spécifique des interventions policières, certaines valeurs seront plus pertinentes que d'autres. Ainsi, plutôt que d'être considérées comme des vertus caractérisant le travail policier, les valeurs énoncées dans la charte doivent refléter la diversité du travail de la police dans chaque pays et dans chaque région.

3.3.4. Créer un code de conduite et nommer un chargé d'éthique

Il y a, bien sûr, une différence majeure entre la déontologie/éthique et un code d'éthique (voir chapitre 2 pour plus d'informations sur les codes de conduite, leur rôle et la manière de les élaborer). La déontologie se définit principalement par sa propension à susciter la réflexion, c'est-à-dire sa capacité à penser l'action à mener sur la base de normes, règles et valeurs appliquées à un contexte particulier. Le code d'éthique, quant à lui privilégie le respect de normes et de règles. Ces deux domaines sont beaucoup plus complémentaires qu'opposés. Chacun est, à sa manière, essentiel à tous les professionnels travaillant dans une organisation. Là où la déontologie est nécessaire pour apprécier les actions à mener en fonction de règles, de standards et de valeurs appliqués à une situation donnée, le code d'éthique, lui, vise à la conformité des comportements avec ces standards et ces règles. Dans la mesure où un code d'éthique veut également sanctionner un comportement inapproprié ou répréhensible, il a une fonction disciplinaire que l'on ne retrouve pas dans la déontologie (voir chapitres 2 et 3).

Le code de déontologie est intégré dans le code de conduite au sens large. La création d'un code de conduite qui prescrit un ensemble complet de normes techniques, juridiques et morales à observer et énumère tous les comportements interdits, est donc essentielle à la vie de l'organisation. En effet, ce code de conduite est la première chose que tous les policiers doivent apprendre pour avoir une bonne compréhension de leur travail, en évaluer les aspects déviants et identifier les types de comportements qu'ils doivent éviter. Le développement de ce code doit être confié à une équipe de juristes, mais il faut veiller à leur associer des professionnels et des cadres familiers de la réalité dans laquelle travaillent les policiers de tous grades.

En plus d'élaborer ce code, l'institution doit nommer un responsable de l'éthique pour superviser le code. Loin de «faire la police de la police», comme sont souvent perçus les responsables des enquêtes internes au sein des organes d'application des lois, le chargé d'éthique devrait avoir une formation éthique afin de pouvoir aider ses collègues à contextualiser et interpréter les normes et les règles composant le code. Le respect du code est certes important, mais sa mise en perspective contextuelle est tout aussi essentielle pour assurer l'efficacité de l'institution. Pour cette raison, l'important n'est pas de développer une culture d'obéissance aveugle au code, mais plutôt une culture éthique qui permet, voire encourage, les policiers à interpréter et contextualiser le code en fonction des circonstances particulières rencontrées.

Le chargé d'éthique sera responsable du code de conduite, d'assurer la cohérence des comportements avec ses dispositions et de l'enseigner aux membres de l'organisation. Il devra être capable de faire preuve de souplesse sur le terrain, sa tâche consistant à soutenir les policiers et à les aider à comprendre les règles que l'on attend qu'ils suivent dans leurs activités quotidiennes auprès la population. Cet expert doit pouvoir naviguer efficacement parmi les questions éthiques et avoir une excellente formation éthique. Dans la pratique, il devra travailler en étroite collaboration avec le responsable de la déontologie pour identifier les éventuels problèmes éthiques au sein du service de police ainsi que les types d'interventions qui pourraient s'avérer problématiques, nécessitant ainsi de la part du responsable de la déontologie un soutien supplémentaire aux policiers.

Encart 5: Débriefing et formation

Il est nécessaire de familiariser les policiers avec les principes et les valeurs guidant le travail de la police afin d'en faire les acteurs d'une police modern, engagée non seulement dans la protection de la population, mais aussi, et surtout, maître de ses comportements. Le débriefing éthique doit précéder la formation technique pour permettre de placer le travail du policier dans son nouveau contexte basé sur un nouvel ensemble de valeurs (prévention, écoute, entraide, etc.).

3.3.5. Mettre en place un code disciplinaire

En plus de la charte de valeurs contenue dans l'énoncé de la mission et l'existence d'un code de déontologie, les services de police doivent aussi posséder un code disciplinaire qui fixe clairement les règles internes qui doivent être respectées et les comportements qui ne sont pas tolérés. Le code disciplinaire est également intégré dans le concept plus large et le texte même de ce que l'on appelle "code de conduite" dans cette boîte à outils. Ce code doit aider l'encadrement à appréhender les fautes de comportement d'une manière cohérente et équitable. La procédure disciplinaire devra indiquer les étapes de la démarche à appliquer pour juger les fautes de comportement sur le lieu de travail, et les sanctions disciplinaires énuméreront les peines pouvant être infligées aux policiers coupables d'avoir violé les règles disciplinaires.

Avec ces trois mécanismes de contrôle: l'énoncé de la mission ; le code de conduite portant sur les valeurs et les normes éthiques ; et les règles disciplinaires, les policiers disposeront de tous les outils nécessaires pour faire l'appréciation de leur action professionnelle (code de déontologie) au sein d'une organisation qui génère ses règles de fonctionnement (code disciplinaire) sur la base d'un ensemble de valeurs (charte de valeurs) adapté à son propre contexte. Aussi importants soient-ils, ces outils ne peuvent être efficaces que s'ils font l'objet d'une communication et d'un soutien par un système adéquat de gestion de l'éthique. Ces mécanismes doivent être renforcés par une gestion de la police au travers de l'adoption de modes de gouvernance fermement enracinés dans les valeurs et les normes institutionnelles.

3.3.6. Comités de gestion élargis et comités de gestion restreints

Une fois la formation éthique dispensée et les différentes structures éthiques mises en place, la prochaine étape consiste à s'assurer qu'une véritable culture éthique s'installe dans toute l'organisation, à en garantir la pérennité au sein du service et à veiller à son acceptation non seulement par les individus, mais par l'institution elle-même. Autrement dit, au-delà des mécanismes et des cadres théoriques à mettre en place, toutes les institutions doivent s'assurer que leurs pratiques sont efficaces et applicables sur le terrain afin d'éviter qu'elles restent confinées aux manuels de formation, sans aucun effet dans la pratique. Cela nous amène à l'aspect le plus important de la mise place de mécanismes éthiques au sein des institutions: l'approche de gestion adoptée, et en particulier les concepts de travail et d'autorité mis en place pour s'assurer que les policiers éthiquement formés ne sont pas laissés à eux-mêmes, mais qu'ils reçoivent un soutien adéquat de leur organisation. Sans ce soutien institutionnel, qui implique plus que la formation et des structures, la capacité de l'approche éthique à perdurer au sein de l'organisation ne sera pas assurée.

Dans une structure organisée hiérarchiquement telle que la police, l'approche communément admise est celle de l'« ordre et contrôle » qui suit une démarche dans laquelle les objectifs sont fixés par la direction, les procédures mises en forme par des spécialistes avant d'être approuvées par la direction, puis transmises aux cadres moyens qui les font appliquer sur le terrain.

Plus les effectifs de l'organisation sont nombreux, plus elle est complexe sur le plan opérationnel, plus il est vraisemblable que la «tête» de l'organisation ignore, interprète ou comprend mal la réalité du terrain. Cela accroît le risque de prise de mauvaises décisions ou, du moins, de prises de décision qui ne sont pas en phase avec la réalité auxquelles les policiers sont confrontés quotidiennement sur le terrain.

L'idée d'une approche de gestion participative dans laquelle les décisions sont prises en collaboration avec les membres de l'organisation est certainement intéressante et fait l'objet d'une grande attention dans les milieux de gestionnaires. D'un point de vue éthique, il est important de pousser encore plus loin cette idée de gestion participative. L'encart 6 ci-dessous traite de la gestion participative dans les opérations quotidiennes.

L'étape suivante consiste à établir comment cette approche de "gestion éthique" peut être intégrée aux opérations quotidiennes de police.

Encart 6: Gestion participative

On peut également la nommer «gestion collégiale» ou gestion basée sur des valeurs partagées par les membres d'une organisation. Cette approche consiste à faire naître la préoccupation éthique au sein de la direction de l'institution en faisant participer les décideurs et les gestionnaires à la prise de décision, mais surtout en prenant des décisions qui intègrent les valeurs de l'institution et de son personnel et de penser en terme de gestion basée sur des valeurs et reflétant ces valeurs. Il ne s'agit pas de préconiser la transformation des services de police en un nouveau type d'organisation coopérative (sujet dont on entend parler à l'occasion). L'idée est plutôt d'amener les cadres intermédiaires à partager la responsabilité avec les officiers supérieurs et collaborateurs du terrain afin que leurs valeurs puissent être prises en compte par la hiérarchie, sans renier l'importance de l'efficacité pour ces organisations.

En pratique, l'intégration de l'éthique dans la gestion du personnel se fait à deux niveaux: 1) opérationnel, et 2) stratégique. Elle s'effectue de deux façons : 1) par la mise en place de structures adéquates, et 2) en modifiant la culture existante. Ce changement culturel peut être réalisé par le dialogue, qui englobe non seulement le dialogue quotidien (vernaculaire et technique), mais aussi une forme spécifique de dialogue basé sur la pratique et les différentes façons de gérer les situations. Ce type de dialogue est bâti entièrement sur des situations et inclut les différents acteurs lors de la réflexion sur ces situations. Le dialogue, de ce fait, n'est plus seulement une conversation entre deux personnes, mais entre plusieurs, et la situation ne sert plus seulement de prétexte à l'échange, mais en constitue le cœur. La manière dont on aborde ce dialogue nécessite un renversement total du mode de pensée. Plutôt que d'utiliser les valeurs comme point de départ pour «formater» les réponses aux situations et entamer un dialogue avec les autres, il faut constamment revenir aux situations elles-mêmes et les utiliser comme les éléments constitutifs d'un dialogue toujours basé sur la situation plutôt que sur les valeurs des autres.

Comme mentionné ci-dessus, l'intégration de l'éthique doit se faire aux niveaux opérationnel et stratégique. Dans les deux cas, il est nécessaire de créer des comités de gestion.

- D'une part, un comité de gestion élargi qui traitera des questions de nature stratégique (avenir du service de police, plan de développement, forums de discussion et de dialogue avec les politiciens et le public, etc.).
- D'autre part, un comité de gestion restreint qui traitera des problèmes opérationnels.

Dans le premier cas, il est important d'assurer une représentation la plus large possible des employés (représentation des différents corps professionnels, niveaux hiérarchiques, hommes, femmes, groupes d'âge, origines ethniques, etc.) pour permettre le partage des différents points de vue sur les problèmes du service de police. Le comité de gestion restreint devra s'assurer que les responsables des différentes unités opérationnelles participent au processus décisionnel.

Le rôle de ces deux types de comités n'est nullement de remettre en cause le pouvoir de la direction de la police, dont l'autorité est essentielle au bon fonctionnement du service. La mise en œuvre de ces processus institutionnels vise toutefois à assurer que la direction partage ses réflexions et prend ses décisions conjointement avec les membres de l'organisation. Alors que beaucoup y verront un simple cas de gestion participative, cette façon de faire va au-delà. Plus qu'une simple participation des membres à la prise de décision suite à leur consultation par la direction, cette approche implique un développement conjoint ou un processus de construction conjoint qui garantissent que les décisions sont basées sur des valeurs réellement partagées par tous, facilitant en cela leur adoption par la base. C'est là que réside le cœur même du processus éthique : lorsque l'éthique cesse d'être portée par un petit nombre et devient partie intégrante de l'expérience de tous les membres de l'organisation et de l'organisation elle-même. Dans ce cas, l'organisation n'est pas seulement une structure, elle est aussi une méthode intégrée dans le processus de décision du groupe, qui n'est plus simplement une addition d'individus mais qui acquiert une personnalité sur la base des décisions partagées. On peut considérer cela comme la phase éthique parfaite dans la vie d'une organisation. C'est aussi le meilleur moyen de lutter contre les déviations et la corruption, car puisque les valeurs sont partagées par tous, et reflétée par l'institution, celle-ci sera beaucoup plus sensible, en tant qu'organisation, aux sentiments de tous ses membres et aux situations rencontrées sur le terrain.

La création de ces types de comités au sein de services de police habitués à des modes de fonctionnement beaucoup plus centralisés et hiérarchisés soulève des défis. L'aide d'un tiers neutre pour agir en tant que médiateur ou intermédiaire peut souvent s'avérer utile pendant la phase de mise en œuvre. Cet intermédiaire doit s'assurer que toutes les étapes de la démarche sont bien structurées et que les responsables reçoivent un soutien approprié. Sans pour autant renoncer à leurs compétences, ces responsables doivent, au minimum, définir dans quelle mesure ils sont d'accord d'entrer dans une démarche de décision collective. Cela signifie que le processus de prise de décision,

de réflexion et de dialogue ne sera pas un processus de prise de pouvoir par X sur Y, mais plutôt un véritable processus de développement concerté et de partage de pouvoir.

3.3.7. Création d'un comité de surveillance

Dans la plupart des services de police, l'accent est mis sur la dénonciation des comportements déviants et la mise en place de mécanismes institutionnels spécialisés pour sensibiliser les policiers à ces comportements. Si les donneurs d'alerte semblent nécessaires, cela peut aller à l'encontre de l'approche éthique décrite ci-dessus, tout en soulevant plusieurs questions. (Création de mécanismes de dénonciation, de systèmes de plaintes, de tests d'intégrité. Les questions éthiques soulevées par ces techniques sont traitées aux chapitres 5 et 7). Premièrement, comment prévenir les comportements déviants sans rompre la confiance nécessaire pour établir un environnement de travail et opérationnel sain ? Deuxièmement, que faire pour permettre l'alerte ou la dénonciation sans créer un climat de méfiance sur le lieu de travail qui nuirait à l'approche éthique ?

Des comités de surveillance sont utilisés pour faire face à ces situations. Le « chien de garde » de l'éthique, ou le comité de surveillance, aident à se concentrer sur les problèmes de comportement sans entrer dans les accusations personnelles ; on évite ainsi les « chasses aux sorcières ». Le comité de surveillance est en fait une institution éthique composée d'une ou de plusieurs personnes qui recueillent des preuves et rencontrent activement les policiers et le public afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble des exigences professionnelles des uns et des attentes des autres. Il forme une « frontière éthique » permettant d'enregistrer les plaintes. L'objectif d'une telle collecte d'information est de comprendre les racines des comportements déviants signalés au comité, plutôt que de sanctionner. Ce comité n'est pas un organe de médiation, mais un organe de surveillance, un « chien de garde » éthique, d'où sa tâche de collecte d'informations sensibles. À la différence d'un comité de suivi, qui transmettrait l'information recueillie aux comités d'éthique ou aux tribunaux, le comité de surveillance a principalement pour tâche d'identifier les zones à risque et les situations difficiles, en fonction des informations recueillies. Le comité de surveillance, en collaboration avec le personnel de la police, la direction et les organes d'éthique, suggère, sur la base d'informations dépersonnalisées, des changements aux procédures existantes afin de corriger et de réduire progressivement les comportements déviants. Le public peut soumettre des plaintes liées à l'éthique.

Cet organe répond aux besoins d'éthique exprimés à maintes reprises dans la police, sans entrer dans la dénonciation pure et simple. Un tel organisme peut contribuer à l'ajustement des situations et des comportements à risque, à l'amélioration des pratiques existantes. Il encourage un climat de coopération entre la direction et les échelons subordonnés, de sorte que ces derniers sont plus susceptibles de faire confiance à leurs supérieurs et mieux préparés à accomplir leurs missions avec un professionnalisme accru.

3.3.8. Gestion du soutien dans un service de police

Dans la mesure où l'éthique n'est pas spécifique à la gestion et n'est pas articulée différemment dans la gestion que dans tout autre segment de la société, il est toujours difficile de parler de « gestion éthique » (voir encart 7 ci-dessous). L'utilisation de ce terme décrit une approche de gestion qui ne se préoccupe pas exclusivement de la gestion des personnes en fonction d'objectifs institutionnels dans un contexte caractérisé par l'optimisation de la productivité et de la performance.

Encart 7: Gestion éthique

La «gestion éthique» est une approche basée sur la gestion des situations et des valeurs en jeu dans des situations données. La gestion éthique existe dans un contexte où les valeurs sont placées au centre de la vie institutionnelle et, surtout, la responsabilité de la gestion de ces valeurs est assumée par les individus, les professionnels et l'institution. Une des conséquences de ce type de gestion est que la police n'est plus seulement un organe de maintien de l'ordre, mais aussi une organisation dédiée à l'intervention et à la prévention, qui la place au même niveau que le public et les communautés locales. En tant que telle, la gestion éthique de la police exige que la lutte contre la corruption soit placée non seulement dans un contexte institutionnel, mais aussi dans un contexte professionnel et social. C'est précisément cette transition que les services de police doivent accomplir: ils doivent déplacer leur «centre de gravité» afin de «s'ancrer» dans la communauté et refondre la police en tant que participant au sein des communautés plutôt qu'un appendice de l'État chargé de discipliner les gens. La gestion éthique conduit les services de police à se considérer comme des membres de la communauté. Cela implique un rôle social beaucoup plus élargi, comme le rôle que la police joue dans la police communautaire (voir chapitre 3 pour les développements sur le concept de police de proximité).

Le but n'est pas de lier de façon absolue l'éthique de la police à la police communautaire, mais de souligner à quel point l'intégration de l'éthique par les services de police les oblige à se rapprocher de la communauté pour prendre en compte les valeurs auxquelles la police est confrontée et transmettre les valeurs qui servent à guider leurs opérations et leurs actions.

L'un des principaux avantages de la gestion éthique est qu'elle instaure un climat de confiance entre le public et la police, ainsi qu'au sein de la police. Tout en insistant sur l'amélioration des différentes valeurs communautaires, un message clair doit être envoyé au public: le travail policier sera fait avec et pour le public plutôt que contre lui. Cette hypothèse permet de concentrer le travail de la police sur les mesures d'accompagnement et de prévention du crime plutôt que sur la lutte contre la criminalité. En suivant cette voie, les mesures de lutte contre la criminalité recevraient, si nécessaire, davantage de compréhension et de soutien de la part du public. La gestion éthique rendrait la gestion des services de police plus transparente aux yeux du public, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la police. La transparence de son travail contribue à renforcer la confiance entre la police et le public, pierre angulaire du succès du travail des services de police.

3.3.9. Nommer un médiateur pour soutenir l'éthique institutionnelle

Il peut être difficile de mettre en œuvre une approche éthique telle que décrite ci-dessus. Il est souvent nécessaire de venir à bout de décennies de culture hiérarchique et d'un concept de travail de la police très différent de celui influencé par une approche éthique. En raison de ces défis, on peut envisager de faire appel à un tiers neutre pour servir de médiateur dans la mise en œuvre de changements organisationnels majeurs visant à favoriser une approche de gestion plus collective dans un contexte professionnel et organisationnel imprégné d'individualisme.

Encart 8: Le rôle du médiateur

Il incombe au médiateur d'accompagner la direction dans la mise en place d'une structure éthique, de distinguer les choix stratégiques des choix éthiques et de ne pas faire de la structure éthique un simple outil subordonné à la gestion des ressources humaines ni à la gestion en général. Sans nécessairement être un expert en changement organisationnel, en gestion, en psychologie ou en ressources humaines, un spécialiste de l'éthique peut aider la direction à identifier des objectifs clairs et les problèmes éthiques clés.

Le rôle joué par ce tiers neutre peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'une ressource externe ou d'un comité d'éthique mandaté pour partager sur des thèmes choisis ses réflexions avec l'institution. Dans ce dernier cas, le comité doit comprendre des policiers, des membres du public et des membres de l'organisation. Ce comité doit être capable de fonctionner de façon autonome et être consulté autant que nécessaire, mais il doit se limiter en permanence à un rôle strictement consultatif sans aucun pouvoir de recommandation ou disciplinaire.

Lors de la mise en place d'une structure éthique dans la police lausannoise (voir la section «Exemple pratique»), certains des premiers retours de la direction ont souligné l'importance du rôle du médiateur dans ce processus. Cet acteur, loin de prendre la place de la direction dans la prise de décision stratégique, a joué le rôle d'intermédiaire, d'interpellateur et de gardien de la procédure et du dialogue.

4

Gestion du soutien dans des contextes spécifiques

L'intégration de l'éthique dans les services de police ne peut être un processus uniforme et universel. Il doit correspondre aux réalités rencontrées dans des situations spécifiques. Cette section examine trois différents types de situations : les services de police dans 1) les pays développés, 2) les pays en développement et 3) les pays sortant d'un conflit. Voir l'encart 9 ci-dessous.

Pour que l'éthique puisse remplir son double rôle de contrôle et de réflexion essentiel aux services de police, la formation et la structure qui soutiennent l'institutionnalisation de l'éthique au sein des organisations doivent être adaptées aux besoins spécifiques de chacun. Une approche «uniforme» ne fonctionne pas dans le contexte de l'éthique au sein de la police.

Chaque organisation doit donc se donner les moyens d'adopter des structures ad hoc répondant à ses besoins spécifiques (comités ad hoc de concertation avec le public, comité de réflexion interne, etc.).

Encart 9: contexte de pays développés - police et structure éthique

Dans le premier exemple - un service de police dans un pays développé - il est important de considérer le type d'organisation dans laquelle la structure éthique est déployée : est-ce un service de police municipal, régional ou national ? Chacun de ces services de police a une mission différente et des besoins différents, et la structure éthique doit être adaptée. Les choses se compliquent lorsque plusieurs missions se chevauchent, comme c'est le cas de la Sûreté du Québec : le service de police de la province de Québec joue à la fois le rôle de police municipale dans les petites villes (n'ayant plus de police) et celui de police régionale. Dans de tels cas, le défi consiste à développer une structure et une formation qui équilibrent ces différents rôles et où, dans le cas d'un service de police provincial par exemple, on accorde moins d'importance à la notion de police communautaire qu'à l'accent porté sur la gestion éthique pour concilier les différentes missions.

Dans l'exemple des pays en développement, les problèmes d'éthique sont souvent liés aux bas salaires des agents, au manque de formation et aux ressources insuffisantes. Dans ces pays, la formation joue un rôle crucial, car la proximité de la police avec les populations locales empêche souvent les policiers de comprendre les implications de leurs actions. Par conséquent, la première priorité devrait être la formation de la police, elle nécessite la formation de formateurs. La deuxième priorité devrait être d'assurer un engagement ferme de la direction à l'égard du développement de la dimension éthique au sein de l'organisation. Compte tenu du manque général de moyens techniques de ces services de police, l'accent doit être mis sur la «professionnalisation» et le déploiement de la structure éthique qui doit «soutenir» cette formation. Ce n'est qu'ensuite qu'une véritable réforme de l'institution pourra être entreprise.

Encart 10: Contexte des pays en développement: problèmes spécifiques, exemple de l'usage des armes

L'un des problèmes rencontrés dans certains pays en développement est l'utilisation et le port d'armes à feu. Souvent considéré comme un symbole de pouvoir et d'autorité, le pistolet est porté même à la maison, dans la vie privée, bien qu'il soit un attribut de la fonction de policier. Souvent, lorsque l'arme est portée à la maison, c'est principalement dû à la volonté d'exposer, même dans la vie privée, la fonction de son détenteur. Un tel comportement se produit lorsque le policier négligent de faire la distinction entre leur fonction et la sphère privée, entre la vie professionnelle et la vie privée, lorsqu'ils ne comprennent pas l'importance de la dimension professionnelle du travail de policier. Cela donne à la formation un rôle particulièrement important, non seulement sur le plan technique, mais aussi comme un moyen d'améliorer le professionnalisme dans la police et de discuter du rôle des services de police, de leur mission, de leurs valeurs directrices, etc.

Dans l'exemple d'un pays en situation post-conflit, le processus doit être inversé, en insistant sur la mise en place d'une infrastructure éthique afin de réformer le service de police et de le «purger» des mauvaises habitudes acquises durant la phase de conflit. Dans ce cas, le premier point à l'ordre du jour devrait simplement être de rétablir le rôle primordial du service de police - assurer la sécurité et le respect de la loi - en l'aidant à regagner sa légitimité, souvent compromise dans les situations de conflit par la participation aux actes de violence perpétrés par l'ancien régime et son ordre imposé de façon autoritaire. La formation de la police ne peut avoir de sens que si l'organisation rétablit d'abord sa crédibilité auprès du public et de son propre personnel. La création d'une charte de valeurs et d'un code de conduite aidera le service à restaurer sa légitimité aux yeux du public, lui permettant ainsi de mieux remplir sa mission. Cela permettra aussi d'établir un ensemble de normes à respecter par la police, qui pourra ensuite recevoir progressivement une formation éthique pour l'aider à remplir sa mission de manière plus appropriée.

5

Exemple pratique

La section 5 du chapitre 4 présente une mise en œuvre pratique du processus éthique décrit dans les sections précédentes. Le projet a été mené par l'Université de Sherbrooke, Canada, en coopération avec la police de Lausanne, Suisse.

Les équipes de chercheurs et de personnel de la Chaire d'éthique appliquée (*Chair in Applied Ethics*) ont travaillé directement avec un service de police pour tester et développer des modèles de formation éthique ainsi que de nouvelles méthodes d'organisation du travail de la police intégrant l'éthique dans la gestion à tous les niveaux. Le projet a été mené avec la police de Lausanne du début des années 2000 jusqu'en 2010. Ce projet offre plusieurs leçons précieuses car, malgré bien des difficultés, il a été conduit de manière continue pendant cette période, en étroite collaboration avec la direction et d'autres acteurs institutionnels, municipaux et politiques, permettant ainsi de mesurer l'importance du soutien politique et institutionnel. Toutes les conditions nécessaires étaient réunies pour nous permettre de mettre pleinement en œuvre le projet et d'évaluer ensuite ses forces et ses faiblesses sur la base d'indicateurs de performance.

Dès le début, on a réalisé l'importance de l'identification au sein du service de police des personnes pouvant servir de points de contacts principaux avec les experts universitaires. Les personnes sélectionnées devaient avoir une bonne compréhension de la valeur de la formation éthique. Quatre responsables, ayant accepté de faire une maîtrise en éthique appliquée - un diplôme universitaire de deuxième cycle axé sur l'application pratique de l'éthique - ont été sélectionnés au sein de l'organisation. Parallèlement à cette formation suivie par un collaborateur civil, un capitaine, un lieutenant et un psychologue, un chercheur a fait un audit éthique de l'organisation, pour obtenir une compréhension approfondie de ses opérations et identifier ses zones à risques.

Sur la base des constats d'un audit éthique, les organisations sont en mesure de développer un plan de mise en œuvre éthique centré sur la formation et la mise en place d'une structure éthique en adéquation avec les moyens de l'organisation (ressources humaines et financières, etc.). Dans le cas du service de police de Lausanne, cet audit a permis d'identifier la nécessité de former des «catalyseurs» éthiques - c'est-à-dire des personnes chargées de jouer un rôle transitoire lors de la mise en place de la structure éthique en servant de mentors aux autres membres de l'organisation. On a déterminé et développé le type de formation requis pour les policiers. Dans ce cas particulier, pour des raisons économiques et institutionnelles diverses, le service de police de Lausanne a choisi de confier la formation à un consortium constitué des Universités de Louvain-la-Neuve, de Sherbrooke et d'une institution privée. Cette approche était loin d'être idéale et a eu pour effet de retarder et de fragmenter la formation.

Pendant cette phase de formation (il a fallu près de trois ans pour former une trentaine de catalyseurs pour un service de police d'environ cinq cents personnes), l'une des quatre personnes faisant la maîtrise a été nommée responsable de l'éthique. Cette personne a ensuite aidé à rédiger une charte de valeurs avec une petite équipe de collaborateurs, ainsi qu'un code d'éthique avec un responsable de l'éthique nommé par la direction du service de police. Cinq années de travail ont été nécessaires pour mener à bien cette formation et mettre en place la structure éthique.

Une fois la formation faite et les documents rédigés, l'étape suivante a consisté à les transposer dans la réalité du service de police. Cela a conduit la police de Lausanne à lancer une réflexion approfondie sur l'organisation du travail, aboutissant à l'élaboration d'un nouvel organigramme. Entre autres résultats, cette phase a nécessité une refonte majeure de l'organisation du travail et du nombre de niveaux hiérarchiques (grades) au sein de l'appareil policier. L'objectif était d'assurer une meilleure coopération entre tous les employés, ce qui impliquait nécessairement de réduire le nombre de niveaux hiérarchiques de quinze à moins de cinq. En d'autres termes, la hiérarchie devait être «aplatie» pour conférer tout son sens à l'autonomie professionnelle et au nouveau professionnalisme de la police qui sont importants pour la prise de décision. Pour rendre cela possible, il était nécessaire de soutenir le manage-

ment de la police. L'objectif de ce soutien était de faciliter la transition vers un nouveau type de gestion - d'une approche de commandement hiérarchique traditionnelle à une approche collégiale. Cette transition impliquait un premier abandon partiel du pouvoir par la direction afin de le partager avec le personnel dans les opérations quotidiennes et la gestion stratégique. Cette approche de gestion collégiale restreinte a impliqué une douzaine de membres dans le cas du projet de Lausanne. Cela a été suivi d'un deuxième transfert partiel de pouvoir pour le partager avec tous les membres de la direction (policiers et civils) sur des questions touchant les principales orientations du service. Cette approche de gestion collégiale élargie a impliqué une trentaine de personnes dans le cas de la police de Lausanne.

Ces deux premières phases du projet (formation et mise en place de la structure et de la gestion collégiale) ont pris sept ans pour aboutir et ont coûté des centaines de milliers de francs suisses pour une organisation d'environ cinq cents employés. Le processus de mise en place de la formation éthique et de la structure éthique n'est pas quelque chose qui se fait du jour au lendemain. Au contraire, ces deux étapes prennent du temps et, dans la mesure où elles nécessitent une révision majeure du travail, elles constituent une source de tension importante. En outre, ces phases ne font que préparer le terrain pour les troisième et quatrième phases. La troisième phase consiste à mettre en œuvre une formation continue en matière éthique à l'intention des nouveaux membres du service de police et des anciens membres qui doivent recevoir une formation de recyclage éthique régulière. La quatrième phase consiste à veiller à ce que la nouvelle approche de gestion se répercute à tous les niveaux du service de police. Cela nécessite de fournir un soutien éthique à tous les chefs de service afin que tous les membres du service puissent bénéficier de cette nouvelle approche et de son impact sur la réflexion éthique et la prise de décision.

La dernière étape consistera à créer une unité de mesure, ou une sorte d'indicateur éthique pouvant être utilisé pour faciliter l'évaluation du service de police. Le but d'un tel indicateur ne doit pas être d'évaluer la vertu de la police mais plutôt de connaître l'impact des approches éthiques adoptées par le suivi du nombre de plaintes contre les policiers, de la satisfaction des populations concernées et du climat de travail interne du corps de police (augmentation ou diminution des cas de burnout, nombre d'inconduites des policiers, etc.). Des outils d'évaluation sont actuellement en cours d'élaboration qui permettront de mesurer la valeur de telles pratiques dans la communauté de la police, tant au niveau qualitatif que quantitatif.

6

Enseignements et facteurs de succès

Les enseignements énumérés ci-dessous se basent sur les expériences sur le terrain lors de la mise en œuvre du concept qui fait l'objet de ce chapitre 4.

- Le premier enseignement, en termes de formation, est qu'il faut commencer par former les policiers à devenir les porteurs du changement institutionnel. C'est l'approche utilisée au Québec, Canada, où on a donné la même formation de police obligatoire à toutes les nouvelles recrues, peu importe qu'elles aient été recrutées pour servir dans une police municipale, régionale ou nationale. On s'est vite rendu compte qu'on ne pouvait former des personnes sans d'abord considérer les objectifs institutionnels. Aussi importantes que soient les personnes et aussi influent que soit leur rôle dans l'institution, elles ne peuvent assurer à elles seules la mise en œuvre d'une culture éthique sans le soutien des mécanismes institutionnels et du management.
- Le deuxième enseignement concerne le type de formation. L'expérience a montré que les objectifs de formation ne doivent pas être trop ambitieux: l'important est de sensibiliser les policiers à l'éthique en les initiant aux différents modes de régulation sociale qui régissent leur travail (un cours sur les notions de démocratie et de valeurs) et sur les outils nécessaires pour résoudre les dilemmes éthiques découlant de leurs opérations quotidiennes (prise de décision). Un troisième type de formation axé sur la notion de pouvoir et d'autorité est également important pour les cadres supérieurs, tenus d'affirmer leur autorité dans des conditions où ils risquent d'être constamment remis en question par leurs subordonnés. Plutôt que d'être contesté de manière séditeuse, cependant, ce pouvoir sera contesté sur le plan éthique, ce qui signifie qu'une fois que les membres de la police auront appris à assumer la responsabilité de leurs actes professionnels et à les remettre en question par rapport au contexte de chaque situation, ils développeront une tendance naturelle à transférer cette interrogation à l'institution et aux personnes qui la symbolisent le plus : les cadres supérieurs. En tant que tels, ils devront assumer leur pouvoir de manière éthique. C'est l'objet du troisième type de formation.
- Le troisième enseignement, découlant de dix années de travail sur l'éthique dans les services de police, montre l'importance d'un engagement fort de la part de la direction. Cet engagement ne peut être simplement passif et demeurer seulement au niveau du commandement. Il doit être reflété dans le terrain par la prise en compte du besoin de changement, par l'identification des problèmes et par l'adoption de nouveaux types d'approches de management qui associent les cadres et le personnel.
- Enfin, le quatrième enseignement concerne la présence et le rôle d'un tiers neutre ou médiateur. Au début, on pensait les institutions capables de réaliser ces types de changements de leur propre chef. Les observations sur le terrain et les témoignages de la direction du service de police ont conduit à réviser cette hypothèse, du moins en partie. Si l'on croit toujours qu'il est essentiel de développer l'autonomie des institutions en matière éthique, on comprend également qu'il est important, et dans certains cas même crucial, de demander l'aide d'un spécialiste en éthique pour la mise en œuvre de ces changements. La présence d'un expert en éthique est essentielle pour deux raisons :
 1. Les représentants de l'institution peuvent souvent manquer de la légitimité nécessaire pour imposer le changement.
 2. Un regard extérieur est important pour surmonter l'aveuglement normatif qui affecte généralement les membres d'une institution.

La présence et le travail de l'expert en éthique joueront donc deux rôles importants : d'abord en établissant la légitimité

mité des individus qui pilotent l'approche éthique au sein de l'institution, et ensuite en donnant aux responsables institutionnels la distance critique dont ils ont besoin pour réfléchir et comprendre leur travail.

6.1. Clés pour une formation de la police couronnée de succès

Cette sous-section présente les éléments clés à prendre en compte pour assurer une mise en œuvre réussie d'un soutien à l'éthique pour les policiers.

La mise en œuvre réussie de l'éthique dans un environnement policier dépend de trois facteur-clés :

1. Création d'une structure éthique qui offre une formation adéquate aux nouvelles recrues et une formation continue aux membres du corps. L'objectif de cette structure est de créer une plateforme de transmission de l'information et de suivi afin de garantir, d'une part, le respect des normes éthiques par l'institution et ses membres et, d'autre part, la présence de personnes pour superviser et maintenir ce souci de l'éthique et aider à corriger les situations problématiques.
2. Création d'une structure de soutien qui comprend une charte des valeurs que le service de police fait respecter, un code de conduite (avec un code de déontologie), des mécanismes identifiés de débriefing éthique ainsi qu'une équipe de mise en œuvre multipartite. L'objectif principal des initiatives visant à offrir une formation éthique n'est pas de transformer les policiers en étudiants au long cours, mais plutôt de les aider à intégrer de nouvelles manières de faire et à améliorer et mettre à jour leurs compétences de réflexion. Enfin, l'adhésion de la direction est essentielle.
3. Mise sur pied d'une équipe de gestion prête à faire participer à la fois le personnel opérationnel et les cadres à la gestion quotidienne et stratégique du service de police. Sans le soutien indéfectible de la direction, sans implication dans la réflexion et le changement, toute initiative en matière d'éthique est vouée à l'échec. Les individus ne peuvent à eux-seuls porter le changement institutionnel.

L'introduction de la déontologie dans la police et son environnement afin de lutter contre la corruption constitue un défi majeur pour la police. Pour le relever, les services de police doivent non seulement soutenir l'éthique dans leurs structures internes, mais plus important encore, ils doivent l'intégrer à leurs activités. Il faut aussi souligner la nécessité pour les organisations de réussir la transition majeure d'un rôle autoritaire et de contrôle à un rôle qui inclut le maintien de l'ordre, mais fournit aussi des services et la protection de la population. Tout ceci afin de devenir des «organisations basées sur l'éthique» dont la conception de travail, dans une optique de coopération pour favoriser le bien-être de la société, prend en compte aussi bien les policiers que les communautés avec lesquelles ils interagissent.

Le soutien apporté à la police pour introduire ces changements internes majeurs est indispensable, non seulement pour accompagner le processus, mais aussi pour éviter de transformer la déontologie en un simple outil sous contrôle exclusif des ressources humaines et dirigeantes. Puisque l'éthique concerne tous les actes professionnels et tous les aspects de l'institution, elle doit devenir la responsabilité de l'ensemble de l'institution. Simultanément, la mise en place d'une structure et d'un soutien éthique impliquent nécessairement la participation d'un tiers neutre, le médiateur.

Trois types de soutien doivent être proposés à la direction de la police et aux officiers supérieurs:

1. Formation adéquate pour tous les collaborateurs, mettant l'accent sur une formation spéciale au profit des catalyseurs d'éthique, qui devraient être des professionnels actifs représentant tous les niveaux de la chaîne de commandement et qui seront chargés d'épauler, de soutenir et de jauger les décisions quotidiennes des officiers supérieurs.
2. Déploiement d'une infrastructure éthique dépassant le simple code de conduite pour faire de l'éthique une responsabilité permanente de l'ensemble de l'institution afin que les cadres supérieurs et la base n'aient pas à supporter par eux-mêmes le fardeau des choix éthiques qu'ils sont tenus de faire quotidiennement.
3. Mise en place de processus de gestion intégrés pour s'assurer que les valeurs et les enjeux sur le terrain soient pris en compte par la direction, en utilisant ce que l'on a appelé une approche de gestion collégiale pour la différencier de l'approche de gestion participative.

Par ailleurs, le soutien apporté aux policiers en matière d'éthique les aidera à intégrer la déontologie dans leur travail quotidien tout en encourageant sa diffusion au sein de l'organisation. Ce soutien aidera en particulier la police à approfondir sa lutte contre la corruption par une approche plus «globale» du problème.

Chapitre 4 ■ Dispositif de soutien aux policiers confrontés à des questions d'ordre éthique

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes / Questions	Que pouvons-nous faire pour compenser les faiblesses?	Comment le faire?
Sommes-nous conscients des changements survenant dans nos sociétés et de leurs conséquences sur nos manières de faire?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Identifier ces changements • Evaluer leurs impacts sur nos activités • Identifier les secteurs où nous devrions mener les réformes • Identifier les facteurs de succès et les risques d'échecs	Nous pouvons: • Organiser des séances des brainstormings / ateliers (voir le modèle de séminaire d'évaluation). • Engager un expert ou / et un groupe de travail. • Prendre contact avec la société civile pour comprendre ses attentes. • Prendre contact avec d'autres services de police pour recueillir leurs enseignements, leurs bonnes pratiques et leurs exemples. • Se reporter à la section Gestion du soutien dans un service de police (3.3.8.). • Voir aussi Chapitres 2 & 8
Avons-nous tiré les conséquences de ces changements en termes de compétences nouvelles à acquérir par notre personnel?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Établir un profil-type du nouvel agent de police • Définir les compétences qu'il requiert • Revoir en conséquence nos programmes de formation • Définir où nous devrions planifier les réformes	
Notre service de police a-t-il développé une structure éthique adéquate pour aider les policiers à résister à la corruption?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Évaluer notre situation par rapport à ce qui serait nécessaire • Définir où des actions doivent être engagées • Préparer un plan d'action	Remarque: les outils décrits au Chapitre 9 peuvent être utiles

Notre service de police a-t-il développé une gestion de l'éthique cohérente avec les valeurs qu'il a établies ?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Évaluer notre situation par rapport à ce qui serait nécessaire ● Définir où des actions doivent être entreprises ● Préparer un plan d'action	
---	--	--

5

Chapitre 5

Contrôle interne

■ Lena Andersson

Le chapitre 5 traite des liens entre la corruption et le contrôle interne des services de police. Il examine comment un système de contrôle interne bien structuré peut aider à détecter et à prévenir la corruption et les comportements contraires à l'éthique au sein de la police. Il traite de l'expression des besoins pour ce système de contrôle interne, identifie les problèmes pouvant découler d'erreurs dans sa conception et décrit les rôles et responsabilités associés au contrôle interne. Ce chapitre fournit un cadre de réflexion sur le contrôle interne et prodigue des conseils sur la manière de le mettre en pratique. Il offre des suggestions de questions pour la discussion, et un guide d'«auto-évaluation». Ce matériel peut également servir de base à des séminaires et des sessions de formation.

Ce chapitre met l'accent sur la conception et l'utilisation du contrôle pour identifier les comportements et les actes de membres du service de police qui violent les valeurs, les règles, les normes et les comportements devant être respectés par le service et ses membres.

1.1. Qu'est-ce que le contrôle?

Dans le cadre de ce chapitre 5, le contrôle consiste à s'assurer qu'un service de police fonctionne comme prévu. Les systèmes de contrôle fournissent une assurance interne et/ou externe que le «système de gestion» d'un service de police fonctionne bien. Le contrôle *interne* englobe tous les aspects et toutes les activités exécutés ou initiés *au sein* de la police. Les mesures de contrôle menées par des institutions ou des personnes *extérieures* au service de police sont qualifiées de contrôle *externe* (voir chapitre 6).

Il est difficile de tracer une démarcation claire entre les mécanismes de contrôle internes et externes ; ils sont souvent liés. Par exemple, poursuivre un policier corrompu est un processus qui implique plusieurs instances, en commençant par un service de police, en passant par des commissions, des bureaux des plaintes, des inspections indépendantes, des bureaux de médiateur ou des procureurs avant d'aboutir finalement au tribunal.

Pour que les mesures de lutte contre la corruption soient efficaces, il est crucial que les initiatives anti-corruption proviennent de l'intérieur du service de police et qu'il en assume la responsabilité. C'est pourquoi le contrôle interne est si important dans la lutte contre la corruption policière. Le rôle des instances externes qui peuvent enquêter et faire des recommandations est aussi crucial, mais c'est principalement à la police elle-même de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et détecter la corruption.

En termes généraux, le contrôle interne :

- Souligne les écarts entre un objectif et un résultat, ou entre le comportement d'un individu et les valeurs et normes d'une organisation (voir chapitres 2 et 3).
- Mesure la performance.
- Évalue tout ou partie d'une organisation.
- Facilite les mesures correctives.
- Fournit des données à des fins d'analyse comparative ou de formation.

En termes de gestion et d'opérations, le contrôle interne évalue :

- Si les objectifs du service, d'une unité spécifique ou d'une opération particulière ont été atteints.
- Si les ressources ont été employées de manière efficace et performante en termes de résultats obtenus.

En termes de sécurité, le contrôle interne vérifie que:

- L'organisation a pris les précautions nécessaires pour éviter de recruter ou de conserver du personnel suspect.
- Les données et les informations sensibles sont protégées. Les zones et sites importants sont sécurisés.

En termes de légitimité, le contrôle interne examine:

- Si les mesures prises sont légales et proportionnées.
- Si les procédures convenues ont été respectées.
- Si le service et le personnel peuvent devoir rendre compte de leurs actions.

En termes d'éthique, le contrôle interne renforce:

- L'égalité de traitement de tout le personnel et de tous ceux qui sont soumis aux actions de la police. Le respect des valeurs, normes et règles éthiques mises en place par le service.

Le contrôle s'exerce à différents niveaux au sein d'une organisation.⁷²

1.1.1. Le contrôle doit s'appliquer à trois niveaux

1. Le niveau individuel

Pour que le contrôle interne fonctionne, il est essentiel que les policiers soient conscients des valeurs et des normes qui doivent être respectées et faire l'objet des contrôles, et qu'ils aient également compris les mécanismes de contrôle de leur organisation. Ils doivent réaliser que les mécanismes de contrôle interne peuvent également les protéger en cas d'accusations infondées, et les aider à éviter des erreurs involontaires. Le chapitre 4 propose une discussion complète sur le soutien des agents confrontés à des problèmes d'ordre éthique. Voir le tableau 1 ci-dessous pour une comparaison des trois niveaux.

2. Le niveau des processus

Un moyen important de minimiser les possibilités de corruption dans le travail de la police au quotidien est de veiller à ce que les tâches de routine fassent l'objet de procédures claires et qu'elles soient exécutées en les respectant. Si nécessaire, ces procédures devront être revues pour éliminer les possibilités de corruption qu'elles pourraient contenir. Par exemple, les procédures doivent garantir qu'aucune personne ne peut gérer seule une transaction financière du début à la fin, et que le travail effectué par un ministère ou un policier sera soumis au contrôle d'un autre ministère ou d'un autre policier. Voir le tableau 1 ci-dessous pour une comparaison des trois niveaux.

3. Le niveau institutionnel/organisationnel

La corruption peut être encouragée par des faiblesses en matière de gestion ou d'organisation, et le contrôle interne aide à identifier et corriger ces vulnérabilités. Voir le tableau 1 ci-dessous pour une comparaison des trois niveaux.

Tableau 1: Exemples de faiblesses possibles au sein d'une organisation

Niveau individuel	
Fonctionnaires de police	Le policier de base est peut-être l'élément du service le plus vulnérable à la corruption. Son contact avec le public, son pouvoir d'interpeler et de dénoncer, sa connaissance des opérations et l'accès aux données offrent de nombreuses opportunités de comportement corrompu. Il peut également être en contact avec des personnes qui tentent de le corrompre.

Niveau des processus	
Unités à haut risque	Les policiers travaillant dans des unités à haut risque comme les brigades des mœurs ou des stupéfiants font face à un risque accru de corruption. Les mesures de contrôle interne offrent un soutien ciblé dans ces domaines.
Pratiques et procédures des opérations policières	Les processus opérationnels tels que les arrestations, les interrogatoires et la détention créent des opportunités et des tentations de comportement corrompu. Des procédures adéquates et des mesures de contrôle interne spécifiques peuvent minimiser les risques de différentes façons.
Ressources humaines	Le recrutement et la promotion sont particulièrement sensibles aux pots-de-vin et aux comportements inadéquats ou contraires à l'éthique. Ces processus devraient se fonder sur la vérification et l'évaluation systématiques des qualités d'un candidat. Ces systèmes d'évaluation font partie d'un système de contrôle interne.
Protection des données	Les documents et bases de données peuvent contenir des informations présentant un intérêt pour les criminels ou les organisations criminelles et peuvent donc devenir source de corruption. Le contrôle interne sécurise ces informations et empêche leur vol ou leur mauvaise utilisation.
Niveau institutionnel/organisationnel	
Locaux	Certaines zones des locaux de la police, telles que des salles de stockage de matériel coûteux, d'argent ou de données sensibles, offrent des possibilités accrues de corruption. Le contrôle interne garantit que les zones à haut risque sont identifiées et correctement sécurisées.
Direction	La position centrale et l'influence des responsables de la police créent des opportunités de corruption à haut niveau. Des groupes criminels organisés bien installés peuvent tenter de les corrompre. Le contrôle interne doit diminuer ces risques.
Mesures pour l'égalité	Certains groupes sociaux ont historiquement souffert de la discrimination policière et restent vulnérables aux comportements non-éthiques, à la discrimination et aux pressions en raison de leur sexe, de leur sexualité ou de leur race. La focalisation des procédures de contrôle interne sur ces risques peuvent les minimiser.
Faiblesses	Les faiblesses organisationnelles peuvent encourager la corruption individuelle ou collective ; le contrôle doit aider à les identifier pour permettre la prise de mesures correctives. (Voir chapitre 3.)

Liens avec les autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont aussi traités plus en détail dans d'autres chapitres:

Chapitre 2 Valeurs, règles et comportements.

Chapitre 3 Organisation

Chapitre 6 Contrôle externe

Chapitre 7 Enquêtes

Chapitre 9 Outils

2

Pourquoi le contrôle interne est important dans la lutte contre la corruption ?

2.1. Le contrôle interne renforce la gestion

- En établissant des systèmes d'alerte précoces qui permettent à la direction d'identifier et de corriger les violations des valeurs et des règles commises par les policiers, empêchant ainsi l'expansion de la corruption au sein de l'organisation.
- Prévenir l'embauche ou la promotion de personnel suspect.

2.2. Le contrôle interne améliore l'image de la police

- En renforçant l'efficacité des prestations et des services, en évitant que la population puisse penser que la police est corrompue alors qu'elle n'est «qu'» inefficace. Les retards dans la délivrance des services causés par l'inefficacité peuvent avoir le même effet sur l'opinion public que les retards causés par des policiers corrompus cherchant à en tirer un avantage.
- En indiquant que la corruption est prise au sérieux et que les violations ne sont pas tolérées.
- En développant une politique de transparence qui renseigne le public sur les cas de corruption (et autres types d'infractions) commis par les policiers, sur la réponse du service à ces infractions, ainsi que sur les mesures plus larges mises en œuvre pour éviter la répétition de tels actes.

2.3. Le contrôle interne responsabilise les organismes de police

- En établissant une responsabilité de la direction afin que les chefs puissent être rendus responsables de leurs actes lorsqu'ils enfreignent les règles d'éthique prescrites par la loi et le code de conduite interne.

2.4. Le contrôle interne contribue au respect de la déontologie

- En appliquant des normes éthiques et en s'assurant que les policiers respectent les valeurs et les normes instaurées par l'organisation. Les mesures de contrôle interne peuvent garantir que tous les membres d'un service de police et toutes les personnes ayant affaire aux policiers sont traités de la même manière, sans distinction de sexe ou de race. Le contrôle interne peut répondre au cynisme pouvant se développer parmi les policiers si les valeurs et les normes mises en avant par la direction ne restent que des paroles en l'air.

3

Comment utiliser efficacement le contrôle interne dans la lutte contre la corruption

Cette section présente les différents éléments du système de contrôle. Elle décrit les conditions de mise en place du système ; le modèle général, ses différentes déclinaisons, différents types et les instruments du contrôle ; les responsabilités ; les secteurs et les fréquences de contrôle ; et les difficultés spécifiques à l'exercice du contrôle dans un service de police.

3.1. Le système de contrôle

Pour atteindre les objectifs décrits dans l'introduction, le système de contrôle interne doit:

- Etre en phase avec la stratégie et l'organisation (voir encart 1).
- Mettre l'accent sur les informations pertinentes et éviter de collecter une masse de données inutiles.
- Donner des informations adéquates en temps utile à ceux qui ont à en connaître et peuvent agir.
- Favoriser la transparence interne et externe.
- Fournir les éléments nécessaires à la prise de mesures correctives.

On considérera trois niveaux de mesures de contrôle : 1) mesures correctives concernant les opérations en cours qui s'écartent du plan ; 2) modifications des objectifs s'il s'avère qu'ils ne peuvent être atteints; et 3) changements de fond apportés à la stratégie, l'organisation ou les processus s'il s'avère que les causes des distorsions se situent à leur niveau. L'efficacité du système de contrôle dépend des compétences de ceux responsables de son utilisation et de la bonne adéquation des méthodes employées.

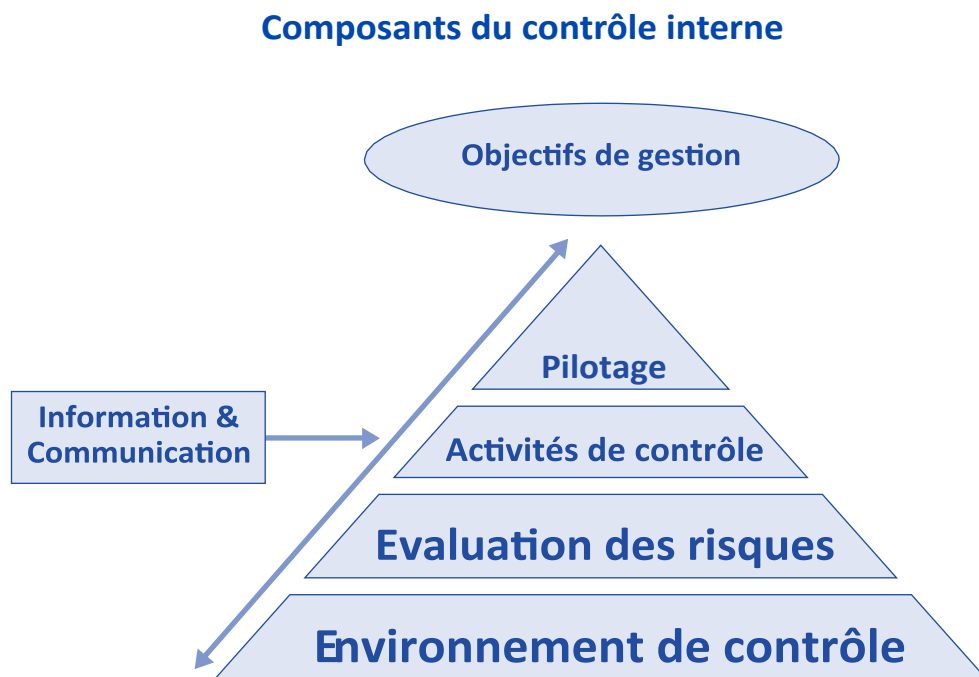
Encart 1: Critères d'évaluation et modèles de police⁷³

Les éléments contrôlés diffèrent selon le modèle de police utilisé. Les services de police traditionnels mettent l'accent sur les statistiques d'arrestation et les quotas. La police communautaire s'intéresse aussi au nombre d'arrestations, mais veut mesurer l'efficacité de la prestation de ses services et le degré de satisfaction du public à leur égard.

Un deuxième critère d'évaluation de la police axée sur la communauté est la performance du service de police. Étant donné que la police communautaire implique la décentralisation des structures organisationnelles et l'utilisation plus efficace des ressources, la mesure de sa performance devient un critère important d'évaluation de son succès ou de son échec.

3.1.1. Un modèle général de contrôle: le modèle COSO

Le modèle le plus largement utilisé pour expliquer les procédures de contrôle interne est le modèle COSO (Committee of Sponsoring Organizations). Le modèle identifie cinq composants différents et interdépendants du contrôle interne; tous les cinq doivent être disponibles et opérationnels pour assurer la permanence et la fiabilité du contrôle interne d'un service de police. Ces cinq composants sont 1) environnement du contrôle; 2) évaluation des risques; 3) activités de contrôle; 4) information et communication; et 5) suivi et évaluation (pilotage). Les relations entre ces cinq composants sont illustrées dans la figure 1, ci-dessous:

Figure 1: Composants du contrôle interne

1. L'environnement du contrôle

L'environnement du contrôle sert de base à un système efficace de contrôle interne et d'orientation. Il influence la façon dont le contrôle est perçu dans l'organisation, et donc son efficacité. L'environnement de contrôle est composé de personnes: les collaborateurs du service de police et leurs interactions. Des questions importantes doivent être posées lors de l'analyse d'un environnement de contrôle. Quelles compétences existent dans le service? Quelles sont les relations sociales? L'atmosphère encourage-t-elle un dialogue ouvert? De quelle manière les irrégularités sont-elles traitées - sont-elles étouffées ou le personnel en est-il informé? Les routines/processus défectueux sont-ils signalés?

2. Evaluation des risques

Dans tous les services de police, quelle que soit leur taille, des situations imprévues peuvent survenir. Ainsi, le contrôle interne consiste principalement à cartographier et analyser les risques existants afin que la direction puisse prendre les mesures appropriées pour réduire ces risques. Un système de contrôle interne efficace permet à la direction d'évaluer, de surveiller et de gérer les risques importants.

3. Contrôle des activités

Les activités de contrôle sont des actions et des routines concrètes mises en œuvre pour prévenir, réduire ou, dans certains cas, éliminer les risques et éviter ainsi les erreurs. Les activités de contrôle peuvent être effectuées pour détecter et corriger les erreurs déjà survenues. Les activités comprennent la division des responsabilités et des tâches, les routines bien rodées, le suivi de la performance, les inspections et les règles d'autorisation. Les activités de contrôle doivent être conçues en fonction de l'évaluation des risques et de l'environnement de contrôle existant. Plusieurs activités de contrôle sont détaillées ci-dessous.

4. Information et communication

Des processus de communication et d'information fonctionnant bien constituent un élément essentiel pour un contrôle interne efficace. Cela concerne la communication entre les différents niveaux du service de police ainsi que la communication entre la police et le public. Les activités d'information et de communication veillent à ce que le personnel ait accès aux informations actuelles et pertinentes relatives à ses tâches et responsabilités. Il est important de s'assurer que l'information irrigue l'ensemble du service: de la direction vers la base de l'organisation, et inversement des échelons inférieurs vers la direction. La communication se fait par des canaux formels et informels ; tous deux doivent être considérés comme également importants. Une organisation a besoin de systèmes et de routines qui

interagissent, communiquent et retransmettent des informations pertinentes sur ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur du service de police.

5. Pilotage (suivi et évaluation) ou contrôle du contrôle

Un suivi régulier et continu ainsi que des évaluations périodiques spécifiques sont des éléments critiques à l'évaluation de la qualité et de la pertinence du contrôle interne d'une organisation ; elles doivent garantir que les conclusions des audits internes, des inspections ou du service des affaires internes soient rapidement traitées et appliquées. Le suivi évalue continuellement le système de contrôle interne et s'assure qu'il est bien conçu et fonctionne correctement. Le contrôle porte sur les opérations courantes et sur les activités de gestion régulières ; il s'étend aussi à toutes les autres actions individuelles menées par les policiers dans l'exercice de leurs fonctions. Les activités de contrôle peuvent être intégrées dans la gestion du service et dans ses opérations, ou elles peuvent l'être par l'intermédiaire de diverses mesures particulières : audits internes, surveillance classique par un service d'inspection et suivi des opérations.

3.2. Différents types de contrôle interne

Dans les services de police, la division entre contrôle administratif et opérationnel et le contrôle de prévention ou de détection est courante; la distinction entre contrôles administratifs et opérationnels est fonctionnelle et celle entre contrôles de prévention et de détection relève des effets des contrôles. La police peut concevoir le contrôle de manière proactive ou réactive, selon qu'il initie un changement ou qu'il survienne en réaction aux événements. Il n'y a pas de limite stricte entre les différents types de contrôle interne ; par conséquent le tableau 2 doit être considéré comme une catégorisation simple pour faciliter la vue d'ensemble. Ces différents contrôles doivent répondre aux objectifs présentés dans l'introduction et listés dans la section sur l'importance du contrôle interne.

Tableau 2: Types de contrôle interne

Dans quel but?	Prévention - pour empêcher la survenance de la corruption	Détection - pour découvrir et mettre un terme à la corruption en cours.
Dans quel secteur de l'organisation?	Administratif – dans les fonctions de soutien, d'administration et de direction	Opérationnel – dans les opérations et les interventions de la police.
De quelle manière?	Proactive – agir en amont pour initier le changement	Réactive – agir en réaction à une plainte spécifique ou à un cas suspect

3.2.1. Contrôles administratifs

Les contrôles administratifs permettent de vérifier les politiques, les procédures, les normes et les directives d'un service de police. Ils se composent de procédures qui contrôlent l'utilisation de l'argent et des équipements, de la gestion du personnel, de la logistique des unités, de la formation individuelle et collective et d'autres activités de soutien.

Exemples de contrôles administratifs:

- Existence et application d'une politiques de sécurité
- Existence et application de mots de passe
- Existence et application de politiques de recrutement
- Inspections des unités et des postes de police
- Systèmes transparents de gestion et de conservation des dossiers.

Exemple 1: magazine mensuel - comment prévenir la corruption de façon transparente

La police suédoise a un moyen efficace de promouvoir le respect des règles et réglementations appliquées dans les services. Le magazine mensuel de la police publié par le syndicat de la police contient des exemples de violations des règles et règlements et de leurs conséquences. Les sanctions décrétées pour chaque cas sont également énumérées. Chaque cas est coloré en vert pour aucune punition, en jaune pour un avertissement ou en rouge pour les punitions les plus sévères. On sait que la discipline est un mécanisme efficace lorsqu'il s'agit de faire un exemple, de sorte que ce type d'information systématiquement accessible à tous les membres de la police aura probablement un effet dissuasif et suscitera un débat ouvert sur les limites tracées par le management de la police et les instances externes.

3.2.2. Accès et contrôles physiques

Ces contrôles poursuivent deux objectifs:

1. Limiter l'accès aux informations et aux zones sensibles au personnel autorisé uniquement au moyen, par exemple, de mots de passe, de listes de contrôle d'accès, de cryptage de données, de pare-feu informatique, de portes, de clôtures, de barrières, de gardes de sécurité, etc.
2. Mettre en place des systèmes d'alerte et d'alarme au moyen d'alarmes de fumée et d'incendie, de caméras, de capteurs, etc. activés en cas d'intrusions non autorisées ou de problèmes techniques.

Encart 2: Système d'alerte précoce pour détecter la corruption

Les systèmes d'alerte précoce sont de plus en plus reconnus par la police comme moyens de réduire les comportements à risque et d'accroître la responsabilisation. Les systèmes d'alerte précoce sont des procédures administratives élaborées pour suivre une variété d'indicateurs dans le but d'identifier des schémas ou des comportements contraires à la norme, et de provoquer une réaction rapide pour corriger ces schémas ou comportements. L'intervention peut aller du conseil et de la formation aux enquêtes et aux sanctions. L'un des indicateurs de corruption pourrait identifier les policiers qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes de la part du public. Les systèmes d'alerte précoce offrent un grand potentiel au développement et au maintien de l'intégrité au sein d'un service de police et, par conséquent, à la diminution de la corruption et au renforcement de l'efficacité de la police.

3.2.3. Contrôles opérationnels

Les contrôles opérationnels vérifient que les missions spécifiques de la police sont exécutées de manière efficace et performante. Ils se concentrent sur les missions-clés de la police que sont les patrouilles, la circulation et les enquêtes. Au-delà du contrôle de l'efficacité et de la performance, il est nécessaire d'évaluer leur légitimité et leur dimension éthique. Les contrôles peuvent avoir une dimension préventive, dissuasive, organisationnelle ou postérieure.

Encart 3: Éviter les pots-de-vin pour un service plus rapide

Un problème fréquent de corruption est la demande de pots-de-vin par des policiers en échange d'un service accéléré, par exemple, la délivrance d'un permis de conduire ou de passeport (dans les services de police traitant de ce genre d'activité). Un moyen simple d'éliminer une telle pratique est de réduire le temps d'attente général de tels services.

- Rendre le processus plus efficace. S'il y a de longues files d'attente, le service doit être capable de revoir la façon dont il traite les demandes, en créant un processus plus simple et plus rapide.
- Réduire l'écart entre l'offre et la demande. Ajuster l'offre en allouant plus de personnel pour gérer un processus. S'il y a des variations saisonnières de la demande, on peut ajuster l'effectif des unités en suractivité durant les périodes chargées. Il est possible, par exemple, de diminuer les frais des prestations durant les heures creuses de la journée ou les jours de la semaine où il y a plus de personnel disponible.

Encart 4: Chevauchement de domaines d'application

Une manière de minimiser les risques de corruption dans les unités à risque telles que les brigades des stupéfiants ou des mœurs, est d'attribuer à plusieurs équipes de police des zones d'action qui se chevauchent. De cette façon, il devient impossible pour une unité ou un policier de protéger les criminels des actions de la police ; de ce fait, les pots-de-vin ou dessous-de-table deviennent inefficaces.

3.2.4. Contrôle préventif ou de détection

Le contrôle préventif fait référence à des politiques et des mécanismes visant à prévenir les erreurs, les actes de corruption ou les comportements contraires à l'éthique. Les contrôles préventifs sont conçus pour éviter les événements ou les conséquences délibérés ou involontaires. Le contrôle de détection met l'accent sur la détection et la punition des méfaits délibérés et involontaires.

3.2.4.1. Contrôle préventif

Les contrôles préventifs couvrent trois domaines principaux: 1) la surveillance, 2) la responsabilisation interne, et 3) l'abolition des procédures à haut risque pouvant encourager la corruption ou les fautes de comportement. Certaines des mesures de détection énumérées ci-dessous auront également des effets préventifs sur les comportements corrompus, comme par exemple des tests aléatoires d'intégrité.

1. *Encadrement* : une chaîne de commandement claire exerçant une supervision efficace est une condition essentielle pour s'assurer du respect des règles de l'organisation par les policiers. Le rôle des supérieurs hiérarchiques est particulièrement important et ils doivent être formés à leurs activités de contrôle. Il est crucial que les supérieurs soient conscients de la nécessité de bien connaître leur personnel. Connaître ses collaborateurs et ses collaboratrices signifie plus que pouvoir évaluer leur travail; ils doivent être capables d'identifier leurs vulnérabilités éventuelles à la corruption du fait de leur environnement privé. Dans de nombreux cas, en effet, les policiers sont entraînés dans des activités de corruption par l'intermédiaire de leur conjoint ou de leurs amis.
1. *Capacité à rendre des comptes*: les responsabilités et les délégations de pouvoir doivent être cohérentes. Les chefs, à tous les niveaux, doivent être rendus responsables de leurs propres fautes de comportement, de celles de leurs subalternes et de toute négligence dans leur supervision. De cette façon, des signaux clairs sont envoyés à tout le service indiquant que la direction et l'administration imposent les règles qui établissent la responsabilisation de l'encadrement pour ses actions.
1. *Abolition des procédures à haut risque*: certains domaines d'activités de la police sont plus exposés à la corruption que d'autres; ils doivent être clairement identifiés comme présentant un risque élevé. Une option drastique pour prévenir les actes répréhensibles est l'abolition des activités identifiées comme étant à haut risque. Par exemple, l'activité à haut risque des policiers qui perçoivent les amendes en espèces a été abolie par de nombreuses organisations. Au lieu de cela, de nouvelles procédures sont créées permettant aux policiers de distribuer des ordres de paiement, ou même d'enregistrer sur place les amendes en ligne. S'il n'est pas possible d'abolir les activités à haut risque, des mécanismes et des procédures peuvent être créés pour réduire la fréquence des fautes de comportement. L'enregistrement régulier des auditions des suspects en est un exemple. (Voir l'encart 4 et l'exemple 2).

Exemple 2: Femme d'un policier impliquée dans la prostitution

Une histoire relativement courante est celle d'une femme de policier, qui travaille elle-même comme prostituée ou dirige des prostituées depuis son domicile ou d'une maison close. Dans les pays où la prostitution (offre et demande) est interdite, cette situation compromet immédiatement le policier concerné. Dans les pays où la prostitution est légale, la situation peut néanmoins l'exposer à un risque plus élevé de corruption ou de comportement contraire à l'éthique. La sensibilisation de la direction à l'environnement privé de son personnel peut être vitale pour protéger l'ensemble de l'organisation contre ce risque.⁷⁴

Il y a des limites à la réduction des opportunités de comportements corrompus et/ou contraires à l'éthique sans être amené à devoir trop restreindre les pouvoirs et les responsabilités de la police. Dans ce contexte, on s'intéresse de plus en plus aux mesures préventives et aux mécanismes de contrôle proactifs, tels que les procédures rigoureuses de sélection des candidats policiers, les vérifications financières et patrimoniales, les différents tests d'intégrité et la formation initiale et continue approfondie de l'éthique.

3.2.4.2. Contrôle de détection

Le contrôle de détection comprend des mécanismes qui tentent de décourager les fautes professionnelles et la corruption en détectant et en punissant les actes répréhensibles délibérés et involontaires. Ce contrôle peut prendre deux formes principales: 1) détection et 2) enquêtes.

Détection: dépôts de plaintes et donneurs d'alerte – la dénonciation par le public de possibles actes de corruption par la police est assez courante, bien que son existence varie selon le contexte dans lequel la police opère. Par exemple, lorsque les forces de sécurité sont connues pour leur violence, le public peut craindre de porter plainte. Dans de tels contextes, il est essentiel de proposer des moyens de déposer des plaintes autrement que directement auprès du service de police, par exemple par l'intermédiaire du bureau d'un médiateur. Même lorsque les gens veulent déposer une plainte, les policiers peuvent vouloir garder ces plaintes secrètes. Il est donc essentiel que les services de police soient préparés et organisés pour recueillir et répondre aux plaintes et aux conseils du public.

Les alertes émanant de personnes appartenant à l'organisation, que l'on nomme donneurs d'alerte, sont probablement la meilleure source d'informations sur les activités présumées de corruption. Les alertes données par les policiers sont une arme essentielle dans la lutte contre la corruption interne. Les policiers peuvent souvent observer les comportements corrompus de leurs collègues, car ils sont eux-mêmes des membres de groupes informels. Cependant, il n'est pas facile d'obtenir l'appui de policiers honnêtes dans la lutte contre la corruption et de les encourager à rendre compte. La pression des pairs et l'idée profondément enracinée que l'on ne « balance » pas ses collègues sont à la base de la loi du silence («blue wall» ou omerta).

Encart 5: éléments clés d'un système de plaintes

- On peut créer des numéros de téléphone pour les plaintes ou des lignes directes spéciales pour la corruption dans la police. Si les téléphones ne sont pas suffisamment disponibles, on doit trouver d'autres méthodes de signalement anonyme.
- Les postes de police ou les autorités doivent accepter les plaintes. Le système d'accès à la police doit être facilité.
- Des mécanismes externes alternatifs doivent être créés pour porter plainte contre la police (comme le bureau du médiateur).
- Les processus de dépôt de plaintes doivent être clairs et précis, et les policiers qui les reçoivent doivent les accepter, y compris les plaintes anonymes, à n'importe quel moment de la journée et de la semaine.
- Les procédures de plaintes doivent fournir des garanties pour la sécurité de la personne qui porte plainte contre les menaces ou les représailles potentielles.
- Pour assurer une certaine protection contre les tentatives de la police pour rejeter ou dissimuler les plaintes, les procédures de réception des plaintes doivent comprendre des systèmes obligatoires d'enregistrement et de suivi des dossiers.

Détection : tests d'intégrité - Les tests d'intégrité sont des opérations de corruption simulées, dans le but de détecter un comportement corrompu ou contraire à l'éthique ou de confondre des policiers corruptibles. Lors d'un tel test, le policier, qui n'a pas conscience qu'il est sous observation, est placé dans une situation qui peut l'amener à se comporter d'une façon contraire à l'éthique.

Les tests d'intégrité soulèvent de sérieuses questions concernant la vie privée, la manipulation, la provocation policière et les droits juridiques des personnes. Dans certains pays, les tests d'intégrité sont illégaux. C'est une méthode relativement risquée qui est elle-même sujette aux abus, mais les tests d'intégrité poursuivent aussi plusieurs objectifs, comme le fait de dissuader les policiers qui craignent d'y être exposés. Un tel effet dissuasif est accru si une série prévue de tests aléatoires est annoncée au sein de l'organisation. Par exemple en Australie, un vaste programme d'éducation a été conduit avant les tests, en utilisant le slogan «les policiers honnêtes n'ont rien à craindre des tests d'intégrité» pour obtenir l'adhésion au programme. L'utilisation ou non des tests d'intégrité dépend d'un

certain nombre de considérations spécifiques au contexte particulier de chaque service de police. (Pour plus d'informations voir le chapitre 7 sur les tests d'intégrité.)

Exemples de test d'intégrité aléatoire

Un acteur (ou une autre personne au nom du contrôle interne) apporte un portefeuille contenant une certaine somme d'argent au poste de police, disant que le portefeuille a été trouvé dans le parc. L'unité de contrôle interne surveille la réponse et ce qui est fait du portefeuille.

Un acteur (ou une autre personne au nom du contrôle interne) offre un pot-de-vin à un agent de la circulation qui l'arrête pour excès de vitesse. L'unité de contrôle interne surveille si l'agent refuse ou accepte le pot-de-vin et s'il rend compte de la tentative.

Exemples de test d'intégrité ciblé

Une plainte interne éveille des soupçons à l'encontre d'un certain policier affirmant que ce dernier vole des biens de valeur sur les scènes de crime. Pour identifier la faute de comportement de l'agent, on simule un cambriolage et l'agent est envoyé sur cet incident. Sur la scène du délit, des biens de valeur sont mis en place pour créer une occasion de vol pour ce policier.

3.2.4.3. Enquête

Le chapitre 7 définit l'enquête comme le processus de recherche de faits liés à des infractions commises par des policiers. L'enquête se limite au processus qui se déroule après que l'infraction ait été détectée. Le contrôle interne est l'un des éléments permettant de lancer le processus d'enquête.

3.2.5. Instruments de contrôle

Pour atteindre les objectifs de contrôle décrits dans l'introduction du présent chapitre, des informations doivent être collectées et analysées afin de prendre des mesures correctives si nécessaire. Le tableau 3 ci-dessous indique certains des instruments pouvant être utilisés dans les différentes phases du processus.

Tableau 3: Exemple d'instruments à utiliser aux différentes phases du processus

Phase du processus	Objectifs	Instruments
Recueil d'informations	Réunir les données nécessaires	• Contacts directs et entretiens à différents niveaux de l'organisation • Chaîne de commandement, inspections, «tournée du patron» • Différents types de rapports (financiers, performances, activités, etc.) • Statistiques • Audits • Évaluations des employés • Analyse de médias • Sondages d'opinion • Plaintes contre des fonctionnaires • Lanceurs d'alerte

Analyse des informations	• Vérification du comportement, • De l'exécution des ordres et des tâches • Vérification que les actions sont conformes aux valeurs, règles, procédures, budget, objectifs • Identification des risques, menaces, besoins, attentes (environnement, organisation, public) • Identification des faiblesses • Appréciation et évaluation de la gestion, du personnel et de la performance	• Comparaison des résultats avec les objectifs • Rapports
Mesures correctives	Les mesures correctives ont trois buts: • rectifier les opérations en cours, • adapter les objectifs quand il devient • évident que ceux qui ont été fixés ne seront pas atteints, • agir au niveau de la stratégie, de l'organisation ou des procédures si le contrôle identifie de graves lacunes qui ne permettent pas d'atteindre les résultats recherchés.	Actions sur les: personnes (récompenses et punitions), • ressources, priorités, méthodes, procédures, • stratégies, organisations, management, opérations.

3.2.6. Rôles et responsabilités du contrôle interne

Cette sous-section traite des différentes responsabilités dans le contrôle interne de la direction, des superviseurs hiérarchiques et des collaborateurs de l'organisation, ainsi que du rôle des auditeurs internes et des unités d'inspection. Le contrôle s'exerce directement et indirectement. Au sein du service, il appartient à la direction de définir la stratégie de contrôle et de la mettre en œuvre. Selon l'organisation du service de police, des activités de contrôle seront exercées à différents niveaux de la chaîne de commandement. Des unités spécialisées - internes ou externes - peuvent être mises en place pour effectuer des audits et des analyses spécifiques de performance. Le contrôle indirect ressortit à la surveillance des activités de la police par les médias et l'opinion publique ; ils aideront à détecter les faiblesses internes et les comportements inappropriés des policiers.

3.2.6.1. La direction

Les managers ont cinq tâches de base. Ils 1) analysent et fixent des objectifs; 2) organisent; 3) motivent et communiquent; 4) contrôlent; et 5) évaluent et donnent l'information en retour.

En ce qui concerne le contrôle, les managers doivent:

- Définir des objectifs de contrôle cohérents avec la stratégie
- Définir les méthodes, les formes et la fréquence des contrôles
- Attribuer les responsabilités et s'assurer qu'une formation adéquate est dispensée
- Communiquer et expliquer le système.
- Exploiter les résultats de l'analyse et prendre les mesures correctives.

Les cadres supérieurs doivent donner des signaux forts pour assurer le succès du système de contrôle dans la lutte contre la corruption interne. Ils doivent exprimer très clairement leur soutien au service de police, démontrer qu'ils n'admettent ni les mauvaises actions ni les comportements contraires à l'éthique et qu'ils doivent eux-mêmes servir de modèles. Ils doivent rendre le système transparent et être prêts à prendre des mesures à tous les niveaux du service.

3.2.6.2. Les supérieurs hiérarchiques

Comme dans de nombreuses autres organisations, les cadres intermédiaires ou supérieurs d'un service de police sont responsables de l'efficacité et ils peuvent être appelés à rendre des comptes. Il est crucial que les superviseurs directs comprennent les objectifs du système de contrôle et les critères de contrôle, et qu'ils adaptent leur style de commandement en conséquence. Le supérieur direct d'un policier est responsable tant de son contrôle administratif qu'opérationnel et il représente pour lui un modèle positif ou négatif. Un contrôle efficace fournit la base d'une responsabilisation adéquate et d'une bonne gouvernance. Les officiers de police qui connaissent les règles et les procédures du ministère, comprennent les lois, les règlements et les politiques, et savent les appliquer sont des atouts précieux dans tout service de police. Lorsqu'ils négligent ou ne respectent pas les réglementations, la performance s'en ressent. Les superviseurs directs doivent recevoir une formation adéquate leur permettant d'atteindre ces objectifs.

3.2.6.3. Les policiers pris individuellement

Même s'il peut être le fait de la direction, le succès dépend des individus et le changement de comportement est en dernier ressort une décision personnelle. La responsabilité première d'un comportement corrompu ou d'un abus de pouvoir est celle du policier qui en est l'auteur et, dans une certaine mesure, le contrôle interne de la police relève de la responsabilité individuelle. De nombreux services de police pourraient faire davantage pour aider leur personnel à éviter les tentations engendrant des actes illégaux (voir le chapitre 4 pour plus d'informations à ce sujet) mais en définitive, c'est le policier en tant que sujet qui décide de céder à la corruption ou d'abuser de son pouvoir. Très peu de policiers, indépendamment de leurs antécédents, entament leur carrière dans la perspective de tirer profit de la corruption. La plupart d'entre eux sont de jeunes idéalistes dévoués au service public. C'est pourquoi l'éducation et la formation des policiers sont cruciales et essentielles pour entretenir et renforcer cette première attitude. Cette formation doit être axée sur l'encouragement à l'intégrité et à l'éthique et fournir des outils pour le développement et la pérennisation d'un système de contrôle interne basé sur une culture organisationnelle d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Cette formation n'est pas limitée dans le temps, mais elle doit se poursuivre tout au long de la carrière professionnelle du policier.

3.2.6.4. Pairs et pression des pairs

Il peut sembler étrange de considérer les pairs dans une discussion sur les responsabilités de contrôle, mais ils jouent un rôle important dans ce contexte. Les policiers travaillent sous les yeux de leurs collègues et peuvent aider à prévenir les actes répréhensibles ou du moins en informer leurs supérieurs. En ce sens, ils exercent une fonction de contrôle. Les pairs peuvent également avoir une influence négative et encourager la corruption au sein d'un groupe ou d'un service de police.

Exemple 3: Suivi de la propension à la corruption au sein de la police de Miami

Au début des années 1980, le département de police de Miami a connu une diminution du nombre de réprimandes et de punitions infligées aux officiers, bien que le taux réel de fautes ait probablement augmenté au cours de cette période. Une analyse de la situation a révélé que certains changements dans les pratiques de gestion, mis en place au début des années 1980, avaient assoupli le contrôle interne et avaient peut-être aidé la corruption à se développer.⁷⁵ Une des causes de cet affaiblissement tenait à ce que policiers qui avaient été promus cadres manquaient d'expérience ; seuls trente-cinq pour cent des promus avaient un minimum de dix ans d'expérience.

3.2.6.5. Auditeurs internes

De nombreux services de police ont des unités d'audit interne (parfois appelées unités de contrôle interne) pour

vérifier le respect des procédures de contrôle interne. Ces unités évaluent les procédures, l'organisation et la discipline générale pour identifier les points faibles et présenter des recommandations de mesures correctives. L'audit interne doit être indépendant et les auditeurs internes doivent être en mesure de mener leur travail de manière objective. Les unités d'audit interne doivent être placées directement sous la responsabilité du chef de la police ou son équivalent. Les auditeurs internes doivent être autonomes sur le plan opérationnel, indépendants de la direction, libres dans leurs comptes rendus et indépendants en tant qu'individus.

Exemple 4: Audit surprise de consommation de carburant en Bosnie-herzégovine⁷⁶

Un audit surprise a été effectué concernant la consommation de carburant des véhicules de service. Il n'y avait aucun soupçon préalable d'actes frauduleux. Avant la vérification, l'équipe d'inspection a demandé une liste des véhicules mis en place dans trois commissariats de police, ainsi que le protocole que les gardes-frontière locaux devaient suivre lors du remplissage des véhicules. Le conseiller du corps des gardes-frontière était informé de l'affaire. Le jour de l'audit, les inspecteurs sont arrivés dans les trois commissariats, ils ont attendu l'apparition du commandant du commissariat et des fonctionnaires de la mission de police de l'UE. Les inspecteurs ont vérifié toutes les voitures stationnées sur place, relevant les kilométrages, les plaques d'immatriculation et ont contrôlé leurs documents. Les inspecteurs ont ensuite demandé, par fax, des copies des mêmes données à l'unité de transport automobile locale et aux stations-service locales. Tous les véhicules immatriculés en mission à l'extérieur ont dû revenir à leur commissariat pour que les vérifications soient effectuées.

Dans les jours qui ont suivi, les inspecteurs, en utilisant les copies de toute la documentation obtenue, ont recoupé toutes les données pertinentes pour s'assurer qu'elles étaient cohérentes et ont calculé la consommation moyenne de chaque véhicule comme point de référence utile pour les inspections futures.

Exemple 5: audit inopiné de la police de la route en Bosnie-Herzégovine

Une inspection surprise à l'échelle du pays a été effectuée pour contrôler les instruments utilisés par la police de la route. Les équipes d'inspection ont testé des compteurs de vitesse électroniques et des éthylomètres, vérifiant les mémoires électroniques des appareils et comparant les résultats avec le registre des contraventions. Les archives des tribunaux ont également été vérifiées, pour voir combien de contraventions leur avaient effectivement été transmises.

L'inspection a permis de constater que :

- Certains fonctionnaires de police n'avaient pas transmis à la justice les contraventions infligées à leurs proches ; elles étaient restées dans leurs bureaux.
- Le nombre de contraventions enregistrées dans les dossiers de la police ne correspondait pas au nombre enregistré par les mémoires électroniques des compteurs de vitesse et des alcootests.
- La plupart des policiers utilisaient des appareils sans mémoire électronique.
- Le ministère de l'Intérieur n'avait pas le bon logiciel pour vérifier les appareils équipés de mémoire électronique.

Après l'envoi du rapport au chef de la mission de police de l'UE et au ministre de l'Intérieur, la police a décidé:

- d'interdire l'utilisation d'appareils sans mémoire et d'acheter le logiciel nécessaire pour vérifier la mémoire des appareils
- de mener des enquêtes plus approfondies sur les policiers de la route suspects et leurs supérieurs, ce qui a donné lieu à trois mutations, cinq suspensions et deux poursuites pénales
- d'effectuer un test auprès de toute la police de la route (plus de cinq cents fonctionnaires) sur les lois et règlements en matière de circulation ; tous les agents qui n'avaient pas obtenu un résultat minimal ont été rétrogradés au rang de simple policier en uniforme et ont dû suivre une formation supplémentaire.

Un élément important de cette inspection, contesté par la police, a été que les rapports d'inspection devaient être envoyés directement au ministre de l'Intérieur ou son équivalent. Il n'est en effet pas courant que les policiers bosniaques des postes de campagne ou régionaux communiquent directement avec la direction générale. Comme souligné précédemment, il est essentiel non seulement de garantir la crédibilité et l'indépendance de ces unités de contrôle, mais aussi de s'assurer que leurs résultats et leurs rapports d'activités ne soient ni manipulés ni retardés et qu'il existe une ligne directe entre la direction générale et les unités de contrôle interne d'audit et d'enquêtes.

Les unités d'audit interne, les inspecteurs généraux et autres services similaires constituent un outil essentiel pour la direction si leur travail est effectué de manière professionnelle et indépendante. Il est crucial que les directeurs n'interfèrent pas dans la conduite des audits et des enquêtes, et leur fournissent les moyens nécessaires à leurs missions. Le processus de nomination des inspecteurs généraux et des chefs des départements de discipline et d'audit est particulièrement important. Les désignations doivent être crédibles et susciter la confiance dans le système de contrôle. Les processus de nomination doivent donc être transparents et inclure un certain niveau de surveillance externe.

Le chapitre 7 donne de plus amples informations sur le travail des auditeurs internes.

Encart 6: Meilleures pratiques pour la mise en place d'une unité de contrôle interne performante

Voici quelques conseils sur la mise en place d'une unité de contrôle interne performante.⁷⁷

Lors du recrutement pour une unité de contrôle interne, recherchez des policiers de grade supérieur ayant bonne réputation, une bonne éducation et une expérience longue et variée. Ils serviront de modèle aux autres policiers, et seront crédibles sur le terrain et plus efficaces pour détecter les problèmes et proposer des solutions réalistes.

- Au début, donnez des missions simples à l'unité, avec une forte probabilité de succès dans la détection des irrégularités. Évitez les zones politiquement sensibles.
- Soyez prêt à relever les défis du mandat pour l'unité et ses membres. Assurez-vous que la haute direction comprenne qu'elle doit répondre immédiatement et directement à ceux qui remettent en question le mandat de l'unité ou attaquent des membres individuels.
- Ne pas affecter des inspecteurs à des contrôles impliquant leur unité, actuelle ou précédente : ceci risque de créer des obstacles inutiles à l'objectivité et l'indépendance des inspecteurs et de provoquer des dilemmes de loyauté.
- Collaborez avec un service de police d'une région ou d'une province différente pour faire des examens par les pairs sur des sujets ou des domaines similaires et échangez sur les enseignements tirés.
- Présentez et faites circuler les rapports et les activités de l'unité de contrôle en interne et à l'extérieur. Le but est double: 1) renseigner sur l'unité, ses missions, ses secteurs d'intervention, ses méthodes; et 2) surtout en interne, pour promouvoir les officiers seniors de l'unité et promouvoir des modèles d'intégrité.
- Après leur service dans l'unité de contrôle interne, promouvoir les policiers de rang supérieur à des postes plus élevés que ceux qu'ils avaient au moment de leur recrutement dans l'unité.
- Présenter une affectation dans l'unité de contrôle interne comme un plus dans la carrière d'un collaborateur, de telle sorte qu'un policier aspirant à de plus hautes responsabilités la considère comme un avantage dans son CV.

3.3. Défis auxquels un service de police est confronté

Il y a quatre types de défis importants. Le premier se rapporte à l'environnement dans lequel les contrôles sont effectués, le second à la conception du système, le troisième aux compétences nécessaires et le quatrième à l'exploitation des résultats des contrôles.

1. Le défi de l'environnement de la police

Le service de police est une organisation hiérarchique avec une chaîne de commandement claire; ses activités doivent être conduites dans le respect de la loi et des procédures. Ces deux caractéristiques facilitent l'obéissance à la direction par les policiers ainsi qu'à toutes les règles qui encadrent leurs activités quotidiennes. Un service de police est également une société fermée qui tend à séparer le monde en deux parties: 1) le service lui-même et 2) le monde extérieur considéré principalement comme étranger ou hostile. Cela peut amener certains policiers à penser que les fins justifient l'utilisation de méthodes illégales ou à tolérer certains comportements parce que leur dénonciation pourrait nuire au groupe. Dans un tel environnement, la mise en place d'un système de contrôle est non seulement difficile ; il peut aussi être détourné de ses buts par des policiers qui considèrent un tel système comme un danger

2. *Le défi de la conception du système*

Un système de contrôle va au-delà de l'aide à l'identification des écarts ; il envoie des signaux. Il donne une idée de ce que l'organisation représente et de la façon dont elle veut que les résultats soient atteints et que les policiers se comportent. Ces derniers remarqueront rapidement toute divergence entre ce qui est annoncé et ce qui est réellement fait, et leur soutien au système se définira en conséquence. Il doit y avoir une cohérence entre la stratégie et le critère de contrôle. L'exemple de la police orientée vers la communauté a montré à quel point, pour soutenir une nouvelle politique, il est important d'adapter le critère de contrôle. La cohérence stratégique ne peut être atteinte que si le système de contrôle correspond aux objectifs généraux. Le degré de cohérence recherché est naturellement très élevé et se traduit par l'adaptation des styles de commandement, du type de formation, de nouvelles délégations de pouvoirs, etc. Il ne faut pas non plus négliger les aspects psychologiques car si les policiers sont chargés de contrôles qu'ils jugent non pertinents, leur esprit d'initiative en souffrira et leur méfiance envers le système augmentera en conséquence.

Une autre exigence est la claire définition de ce qui doit être contrôlé ; l'existence d'une base légale ou réglementaire est nécessaire. Par exemple, les policiers doivent connaître la limite entre ce qui est considéré comme acceptable et ce qui relève de la corruption. Il n'est pas toujours facile de tracer cette limite : un policier peut-il accepter un café gratuit, un repas gratuit, un cadeau ? Tous ces éléments peuvent être des sources de corruption petite ou grande, et il est donc de la responsabilité de la direction de clarifier les situations.

Le contrôle excessif est un risque réel dans le développement d'un système de contrôle. La tendance à requérir toujours plus d'informations peut conduire à l'élaboration de mesures administratives qui provoqueront les doléances des policiers quant à la surcharge de travail qui les empêche de consacrer leur temps à leur mission principale.

Dans ce contexte, le contrôle doit se concentrer sur les éléments et les secteurs présentant pour l'organisation des risques de corruption.

- Les policiers peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire à l'égard des membres de la population. Le meilleur exemple est ici celui de la police de la route car c'est là qu'il est le plus facile d'accepter des pots-de-vin.
- Les abus peuvent facilement avoir lieu lors de l'audition de prévenus. Les minorités sexuelles et ethniques y sont particulièrement exposées.
- Certaines forces spéciales, comme les équipes SWAT, peuvent développer des cultures spécifiques pouvant les amener à se croire au-dessus des lois tant qu'ils obtiennent des résultats. Les membres de brigades des mœurs ou des stupéfiants, côtoient souvent les délinquants.

3. *Le défi des compétences requises*

L'évaluation des résultats présuppose des compétences spécifiques. Par conséquent, une grande attention doit être portée à l'explication du système et à la formation de ceux, en particulier des superviseurs directs, de qui dépendra son succès. Les qualités de communication de la direction sont essentielles pour expliquer les raisons de l'importance du système de contrôle, de sorte que les membres de l'organisation y adhèrent. Ils doivent comprendre que le système vise à améliorer le service et à faciliter le travail de ses agents.

4. *Le défi de l'exploitation des résultats du contrôle*

Il a déjà été mentionné que le but des contrôles est d'aider à prendre des mesures correctives à différents niveaux : opérations en cours, adaptation possible des objectifs et/ou réformes visant à modifier la stratégie, l'organisation, les processus et les mécanismes clés. Ceci ne peut être réalisé que si des procédures adéquates d'analyse et de débriefing sont mises en place.

3.3.1. Les dangers du contrôle excessif

Il est important d'expliquer les inconvénients et les dangers d'un contrôle excessif. L'excès de contrôle ou le contrôle insuffisant ont tous deux des coûts. L'un des risques évidents découlant du renforcement du contrôle interne est la tendance à 'surcentraliser' en plaçant les organes de contrôle et de surveillance à un niveau trop élevé dans l'organisation, loin du terrain, au lieu de s'appuyer sur des procédures écrites et des mesures de surveillance pour suivre les éléments à contrôler. Il faut aussi réaliser que la mise en œuvre de mesures de contrôle peut envoyer de mauvais sig-

naux au service de police. Ces mesures peuvent rapidement être tenues pour des signes de méfiance et d'une volonté d'empêcher que les policiers soient responsabilisés et plus autonomes dans l'accomplissement de leurs tâches. Pour éviter une telle interprétation, il est nécessaire de communiquer aux policiers le pourquoi de la mise en œuvre des différentes activités de contrôle et d'établir un environnement qui encourage une attitude positive à son égard en le présentant comme le «meilleur ami du policier honnête». Enfin, il y a le risque que l'on mette trop l'accent sur les procédures au détriment de la performance. Tous ces défis peuvent influencer négativement la motivation et l'esprit d'initiative des policiers. Il appartient donc à chaque service de police d'être conscient de ces conséquences négatives et d'être prêt à les corriger pour améliorer le système de contrôle, car le plus grand facteur de succès de toute réforme policière réside dans la motivation des policiers.

4

Contrôle dans des Contextes spécifiques

Le système de contrôle dans un service de police dépend largement du pays concerné. L'indépendance et l'honnêteté du pouvoir judiciaire et l'attitude de la population à l'égard de la corruption jouent un rôle. D'autre part, l'efficacité du contrôle dépend fortement des ressources disponibles pour sa mise en œuvre, des compétences des contrôleurs et de la volonté des autorités concernées et de la direction de la police d'exploiter ses résultats.

Les tâches assignées à la fonction de contrôle évoluent également en fonction des contextes dans lesquels elles sont effectuées. Au début, le contrôle se concentre sur le respect des droits de l'homme par la police; il s'adresse ensuite aux différentes formes de corruption, individuelles et collectives ; il élargit progressivement son champ d'action à l'évaluation de la gestion de la police. Le tableau 4 est une esquisse de la situation dans différents contextes. Il ne prétend pas être complet; son objectif est d'esquisser un modèle qui devrait être développé.

Tableau 4: Exemple de spécificités du contexte du contrôle interne

Contexte	Problèmes principaux	Accent du contrôle
Pays sortant de conflit	• Autorités politiques, justice et police peuvent devoir être totalement réformées. • La démobilisation des anciens soldats est un défi difficile. • Haut niveau de corruption parmi tous les acteurs du secteur de la sécurité. • Absence d'une stratégie d'aide internationale • Manque de ressources humaines et financières pour mettre en place un système de contrôle.	• Utilisation des fonds fournis par les donateurs internationaux. • Violations des droits de l'homme par la police. • Discrimination des différentes minorités. • Corruption systémique • Contrôle principalement effectué par des organisations internationales.
Pays en transition Pays en transition d'économies centralisées à des économies de marché et de systèmes autoritaires à démocratiques	• La réforme du secteur de la sécurité doit remplir trois objectifs principaux: démocratisation, démilitarisation de la police et des gardes-frontières, professionnalisation. • Le niveau de corruption est élevé. Défaut de ressources humaines et financières • Faiblesses dans les compétences requises.	• Violations des droits de l'homme. • Corruption des différents acteurs du secteur de la sécurité aux niveaux individuel, collectif, systémique.
Pays en développement Pays à faible revenu national brut (peut aussi inclure les pays en transition)	• Les ressources pour développer le système de contrôle font généralement défaut. • La corruption est élevée.	• Violations des droits de l'homme. • Respect de l'équité entre les différentes composantes de la société. • Différentes formes de corruption à différents niveaux des services de police.

Pays développés	• Les fonctions de contrôle sont élargies et concernent de plus en plus des problèmes de gestion.	• Violations des droits de l'homme. • Diversité, anti-discrimination. • Efficacité organisationnelle
Pays avec produit national brut élevé		

4.1. Contrôle interne de la police de Macédoine: une situation post-conflit (2005)

Le service interne de contrôle était centralisé au siège de la police, mais avait des correspondants décentralisés dans le pays. Le service traitait:

- de vérifications des antécédents des policiers, y compris de vérifications des casiers judiciaires.
- d'enquêtes sur les plaintes lancées par des chercheurs ou par le public.
- d'analyse de plaintes et de manquements à la discipline.

Une section chargée du contrôle de la qualité et une section d'audits internes étaient en préparation.

L'accent a donc été mis sur violations par les policiers des règles admises. A ce stade, les aspects managériaux du contrôle n'étaient pas encore développés. Une telle dimension pourrait constituer l'objet d'un développement ultérieur des fonctions de contrôle.

4.2. Contrôle interne de la police roumaine: un pays en transition (2005)

Au niveau du ministère de l'Intérieur, l'organisme de contrôle a été chargé de l'inspection et du contrôle des sept départements du ministère. L'organisme de contrôle a examiné si les objectifs avaient été atteints, l'efficacité du travail et l'ambiance au sein des unités inspectées. Il a également évalué l'image de la police auprès de la population. Les contrôles ont été effectués selon un guide élaboré à cette fin et un rapport a été adressé au ministre après avoir été soumis au responsable de l'unité faisant l'objet du rapport.

Un autre service a fait l'audit de l'utilisation des fonds publics attribués au ministère de l'Intérieur.

La police a un inspectorat spécifique chargé de différents contrôles et audits – particuliers ou généraux - au sein du service. Chaque district de police disposait également d'une équipe de trois inspecteurs chargés de mener des audits et des enquêtes sur les infractions commises par des policiers.

La police roumaine, à la même période, était plus avancée que la police macédonienne dans la mise en place d'un système de contrôle, bien que le système soit resté largement théorique en raison de sa nouveauté et du manque de ressources en personnel professionnel.

4.3. Contrôle interne dans la police française: un pays développé

La France a mis en place un système de contrôle interne très complet et sophistiqué. Son service de contrôle (L'Inspection générale de la police nationale) a évolué depuis son orientation initiale concentrée sur la discipline pour englober aujourd'hui un large éventail d'activités. Il s'occupe de :

- Toutes les questions disciplinaires concernant des policiers dont la conduite a enfreint la loi ou l'éthique de la police.
- Évaluation des services de police par des analyses, des vérifications et des évaluations.
- Développement d'études prospectives pour aider la direction générale dans les prises de décision.
- Mettre à disposition des conseillers et des consultants pour les différents services de police.

5

Outils pratiques

Cette section propose des exemples d'outils pratiques.

L'aide-mémoire donne un exemple du genre de questions qui devraient être posées lors de l'évaluation du contrôle interne existant au sein d'un service de police. Il aborde les domaines les plus problématiques en matière de développement de l'intégrité et de lutte contre la corruption. L'utilisation efficace d'un tel document renforcera les contrôles, améliorera la cohérence et réduira les risques de corruption au sein du service de police.

Encart 7: Aide-mémoire sur les questions liées à l'environnement du contrôle

- La direction a-t-elle établi un intitulé de la mission, énoncé des objectifs et élaboré des plans pour les atteindre?
- Les objectifs de performance sont-ils réalistes et réalisables?
- Y a-t-il dans le service des politiques ou des règles établies pour les contrôles internes?
- Les policiers et le personnel de soutien sont-ils familiarisés avec ces politiques et ces règles ?
- La direction est-elle un modèle d'intégrité et de comportement éthique?
- Existe-t-il un code de conduite spécifique pour la police ou un code général pour les fonctionnaires?
- Le code de conduite est-il soutenu par des mesures de formation, une communication ciblée et des obligations pour le personnel clé de soumettre périodiquement des déclarations de conformité écrites?
- La direction promeut-elle auprès du personnel les valeurs d'intégrité et d'éthiques ; connaît-elle le code de déontologie, s'il existe ?
- Y a-t-il une évaluation périodique des plans et des performances?
- Est-ce que l'éthique est intégrée (incorporée) aux critères utilisés pour évaluer la performance?
- La direction réagit-elle de façon appropriée aux mauvaises nouvelles venant des subordonnés?
- Les descriptions de tâche, les procédures opérationnelles et de soutien sont-elles tenues à jour?
- Le moral des employés semble-t-il être à un niveau acceptable?
- Le temps, les moyens et les ressources sont-ils suffisants pour remplir la mission et les objectifs d'une manière efficace?

Questions en rapport avec le suivi

- La direction contrôle-t-elle régulièrement la gestion des opérations?
- La direction attribue-t-elle clairement les responsabilités en matière de formation et de suivi des contrôles internes?

Questions en rapport avec les opérations

- Y a-t-il des politiques et des directives établies pour les opérations de police courantes ?
- Ceux-ci sont-ils diffusés aux acteurs concernés ?
- Ces derniers connaissent-ils les politiques et sont-ils formés aux opérations courantes ?

Questions par rapport à l'audit interne

- L'audit interne bénéficie-t-il du soutien total de la direction générale ?
- La relation organisationnelle entre l'audit interne et les cadres supérieurs de la police est-elle adéquate ?
- Les rapports d'audit interne traitent-ils les sujets pertinents, sont-ils distribués aux bonnes personnes et traités dans les délais ?
- Les principaux responsables de l'audit possèdent-ils le niveau d'expertise approprié ?

Questions sur la gestion des ressources humaines

- Existe-t-il des politiques et des directives pour la gestion des ressources humaines (GRH) ?
- Ont-elles été distribuées aux personnes travaillant sur les questions de GRH ?
- Les personnes travaillant sur les questions de GRH ont-elles été informées des politiques et formées à l'application de ces directives ?
- Les vérifications appropriées du casier judiciaire sont-elles effectuées lorsque le poste l'exige ?
- Les tâches ressortissant à l'administration et à la sélection du personnel sont-elles séparées ?
- Les évaluations de performance sont-elles effectuées par les supérieurs directs et communiquées au personnel ou au département GRH dans des délais appropriés ?
- Des procédures existent-elles pour que les emplois et les activités hors-service présentant des risques d'incompatibilité avec les devoirs des policiers soient déclarés ?

Questions en rapport avec les traitements et salaires

- Y a-t-il des politiques et des directives bien définies dans ce domaine ?
- Celles-ci ont-elles été diffusées au personnel chargé de ces tâches ?
- Les personnes travaillant sur ces problèmes ont-elles été informées sur ces politiques et formées à l'application des directives ?
- La validation des tâches et du temps de travail est-elle distincte de la remise des chèques de paye et des virements sur les comptes-salaires ?
- Les heures de début et de fin de travail sont-elles approuvées par les supérieurs directs pour s'assurer que les heures effectuées correspondent aux heures payées ?
- La direction revoit-elle et signe-t-elle l'état final des salaires pour s'assurer que le personnel est payé selon les contrats salariaux et que les employés licenciés ne touchent plus leur salaire ?

5.1. Exemple d'une analyse holistique du système de contrôle interne - le cas de la protection des données

De grandes quantités d'informations secrètes ou sensibles sont stockées sur les supports informatiques des services de police. Dans ce cas fictif, les contrôles informatiques sont résolus ce problème, en fonction des cinq composantes du système de contrôle interne.

5.1.1. L'environnement de contrôle

La direction doit s'assurer des compétences et du bon comportement des collaborateurs du département d'information technologique, leur offrir une formation adéquate, créer un environnement positif et adapter la politique de ressources humaines à cet effet.

5.1.2. Evaluation des risques

L'évaluation des risques a montré qu'au niveau du contrôle général, le service de police n'a pas :

- limité l'accès des locaux uniquement à ceux qui doivent y travailler.
- développé les modifications de logiciels adéquates.
- consigné les changements de logiciels.

- séparé les tâches incompatibles.
- protégé son réseau du trafic non autorisé.

5.1.3. Activités de contrôle

Le service de police peut:

- Mettre en place des contrôles d'accès logiques (par exemple des mots de passe) et physiques (par exemple, verrous, badges d'identification, alarmes).
- Refuser la possibilité de se connecter au système d'exploitation pour les utilisateurs d'applications.
- Limiter l'accès au secteur de production pour le personnel du développement d'applications.
- Utiliser les journaux d'audit pour enregistrer tous les accès et commandes afin de détecter les violations de sécurité.
- Contrôler le personnel avant d'autoriser l'accès aux systèmes qui traitent les données sensibles.

5.1.4. Information et communication

En ce qui concerne l'information et la communication, il faut considérer les éléments suivants.

- Les procédures de contrôle informatique doivent être disponibles et les modifications du logiciel doivent être consignées avant la mise en service du logiciel.
- Des politiques et des descriptions de poste respectant les principes de la séparation des tâches doivent être élaborées.
- Les journaux d'audit sur les tentatives d'accès et les commandes non autorisées doivent faire l'objet de compte-rendu et d'examens périodiques.

5.1.5. Pilotage (suivi et évaluation)

Pour évaluer le système de contrôle interne dans ce domaine, les actions suivantes peuvent être prises :

- Faire un audit informatique.
- Organiser un exercice de gestion de crise.
- Surveiller l'activité du serveur Web.

6

Mise en œuvre

Cette section 6 du chapitre présente des suggestions sur la façon de dispenser le contenu du chapitre 5 au travers de séminaires et d'ateliers. Les exercices proposés ne sont que des exemples conçus pour donner des idées et des suggestions; ils doivent être adaptés aux besoins et aux contextes spécifiques de chaque organisation policière. Sur les sujets suggérés voir l'encart 8 ci-dessous:

Encart 8: Suggestions de sujets pour un séminaire sur le contrôle interne

Atelier 1: Bâtir un environnement de contrôle robuste

Objectif:

Faire en sorte que la direction générale comprenne l'importance d'un environnement de contrôle positif et de son rôle dans sa mise en place.

Contenu:

Qu'est-ce que le contrôle de l'environnement?

En quoi est-il important?

Quelles mesures prendre pour améliorer l'environnement de contrôle?

Comment mesurer et évaluer la qualité de l'environnement de contrôle?

Public cible:

Cadres supérieurs

Atelier 2: Comment faire une évaluation des risques

Objectif:

Permettre à aux cadres intermédiaires d'effectuer une analyse des risques de leurs opérations

Contenu:

Modèles et outils à disposition pour identifier, évaluer et gérer les risques dans divers scénarios et contextes?

Comment puis-je appliquer ces modèles et ces outils à mon organisation?

Comment l'analyse des risques peut-elle servir de base à l'amélioration de l'organisation ?

Public cible:

Cadres moyens

Un contrôle interne solide dépend d'un petit nombre de valeurs importantes qui doivent être présentes à tous les niveaux d'une organisation. Ces valeurs clés sont la clarté, l'honnêteté, la transparence et la simplicité. De ces valeurs découlent une stratégie cohérente, une structure cohérente et une gestion cohérente.

Pour que le contrôle interne soit efficace, les cadres supérieurs doivent lui manifester leur confiance et servir d'exemple dans son exécution. Les chefs donnent le ton à la culture d'une organisation policière. La direction est au final responsable d'assurer l'appropriation du système de contrôle interne.

Un bon contrôle interne signifie que les mesures de contrôle sont intégrées dans la routine organisationnelle courante, ainsi que dans l'exécution des tâches exceptionnelles. Des informations régulières et des formations sur les mesures de contrôle interne à l'intention de tout le personnel sont importantes pour garantir sa pérennité.

Un bon système de contrôle interne doit sensibiliser les collaborateurs à cette problématique, soutenir et encourager l'intégrité et les attitudes positives à l'égard des mesures de contrôle. Le contrôle interne relève de la responsabilité de tous les membres du service de police et devrait être mentionné, implicitement ou explicitement, dans chaque description de poste. Les services de police qui n'ont pas systématisé des politiques et des mesures préventives, ou pris d'autres activités de surveillance essentielles, faillissent non seulement à leurs devoirs envers leurs collaborateurs mais entament la confiance du public dans la police.

Investir dans des mesures préventives, notamment en matière de recrutement et de formation continue, en mettant l'accent sur l'intégrité, l'éthique et le contrôle interne, est une dépense judicieuse, car très peu de recrues de la police commencent leur carrière policière en ayant l'intention d'être corrompues. Beaucoup sont de jeunes idéalistes dévoués au service public qui persévéreront dans leur attitude si celle-ci est confortée par un soutien, une formation et un encadrement appropriés.

Les facteurs de succès dans la mise en œuvre d'un système de contrôle peuvent être synthétisés ainsi :

- Cohérence entre stratégie, structures, processus et contrôle
- Clarté, honnêteté, simplicité et transparence
- Économie du système par la concentration sur les secteurs clés et les exceptions
- Exploitation des résultats aux fins d'améliorer l'organisation
- Soutien de la direction.

Chapitre 5 ■ Contrôle interne

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes / Questions	Que pouvons-nous faire pour compenser les faiblesses?	Comment le faire?
Avons-nous analysé les niveaux internes de contrôle pour prévenir et détecter la corruption interne? Voir tableau 1	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Évaluer où le contrôle devrait s'appliquer ● Définir le cadre du contrôle interne ● Décider des actions à entreprendre	Nous pouvons: ● Nommer un expert interne ● Désigner un groupe de travail formé de cadres ● Communiquer au sein de l'organisation ● Assurer des processus transparents
Utilisons-nous des instruments de contrôle interne adéquats selon le tableau 4?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Évaluer les instruments que nous utilisons ● Évaluer si nous devrions ajouter d'autres instruments ● Préparer le plan de mise en œuvre	● Établir une comparaison entre la situation actuelle et le tableau 4 ● Décider d'ajouter de nouveaux instruments
Les responsabilités de la direction et du personnel sont-elles clairement définies de façon à ce que ce contrôle interne entraîne l'adhésion au sein de votre organisation?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Définir les termes de référence des cadres et du personnel ● Améliorer l'expertise décisionnelle ● Réformer et mettre en place une structure de contrôle interne	Nous pouvons: ● Changer la structure en intégrant les audits internes ● Contrôler les processus de prise de décision ● Informer l'interne sur les décisions prises et les responsabilités
Sommes-nous conscients des risques induits par la mise en place d'un système de contrôle interne, en particulier par des contrôles excessifs ?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: ● Évaluer les risques potentiels ● Définir des règles claires pour les responsables afin de les éviter.	Nous pouvons: ● Engager un expert spécifique pour éliminer les risques de contrôle excessif ● Discuter sur le contrôle interne au sein d'un groupe de travail

Le contrôle interne dans l'ensemble de l'organisation est-il accepté par la direction et le personnel?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Assurer la transparence des décisions et des actions • Évaluer les vulnérabilités mises en exergue et les critiques sur le contrôle interne • Développer des règles claires	Nous pouvons: • Engager un expert / auditeur • Lier les cadres et le personnel aux règles Remarque: les outils décrits au chapitre 9 peuvent s'avérer utiles
---	--	---

6

Chapitre 6

Supervision et Contrôle Externe

■ Hans Born, Aidan Willis, Gabriel Geislers, and
Matthias Erny

1

Introduction du chapitre 6

La police est habilitée à identifier et à prévenir les violations de la loi, mais peut rencontrer des difficultés à identifier et à prévenir de telles violations au sein de ses propres services. Il existe donc des organes de supervision et de contrôle externes* qui modèrent la police, pour s'assurer qu'elle se conforme à la loi. Le présent chapitre explique comment ce processus de contrôle permet de lutter contre la corruption dans les services de police, en expliquant quelles institutions externes prennent part à la supervision de la police, et leur rôle. Ce chapitre fournit ainsi des exemples concrets de la manière dont ce processus de supervision de la police peut s'exercer pour prévenir la corruption, et en décrit des voies d'améliorations.

La définition de la corruption utilisée est décrite au chapitre 1, comme «l'abus d'une position publique à des fins privées». Le concept de «corruption systémique», également utilisé ici, désigne l'implication de tout, ou la majorité d'un service de police dans des activités de corruption, qui peut générer une réorientation complète des rôles de la police. La corruption systémique peut compromettre la capacité d'un service de police à prévenir les crimes et délits. Ce type de situation est particulièrement pertinent pour discuter des organes de supervision et de contrôle externes, car si un service de police est systématiquement corrompu, seul un organe externe peut effectivement contrer la corruption.

Liens avec d'autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont également développés plus en détail dans d'autres chapitres:

Le chapitre 5 donne des informations complémentaires sur les contrôles internes, le chapitre 7 présente des informations supplémentaires sur les enquêtes. Voir également le chapitre 1.

Les liens spécifiques sont indiqués dans le texte.

*C'est le choix des auteurs de faire une distinction entre la supervision et le contrôle externe. Ces deux termes sont souvent confondus, et font référence en anglais à "oversight" et "external control", respectivement. La supervision fait référence à la surveillance bienveillante de la part d'une institution à pouvoir direct limité (comme les médias, les associations civiles ou les organisations non-gouvernementales). Le contrôle externe est effectué par des institutions avec un pouvoir direct sur les institutions de police, comme le Parlement ou les instances judiciaires. Il est fréquent que le terme de surveillance se substitue au terme de supervision lors de la lecture de chapitre.

2

Qu'est-ce que la supervision et le contrôle externe?

Ce chapitre traite à la fois du contrôle externe et de la supervision externe de la police. Le contrôle externe implique la direction et la gestion des opérations de police. Ce contrôle est externe à la chaîne de commandement de la police, mais il est néanmoins en mesure d'orienter ses activités, par exemple : lorsqu'un responsable politique ordonne à un service de police de prioriser un problème particulier (par exemple les stupéfiants) ou lorsqu'un juge approuve le mandat de recherche d'un policier. Ces fonctions de contrôle sont caractéristiques des procédures policières, et permettent à des organismes externes de régir le comportement de la police et de l'obliger à se comporter en conséquence.

La *supervision externe* porte sur l'examen et l'observation du comportement de la police par des institutions extérieures à celle-ci. Elle vise à prévenir et à identifier les comportements répréhensibles afin d'améliorer le service rendu par la police au public. La surveillance consiste généralement en un examen *a posteriori*, mais implique également une observation constante. Les commissions parlementaires, les médias et les acteurs de la société civile (ONG et OING), tels que Transparency International et l'American Civil Liberties Union, sont notamment des exemples d'institutions exerçant exclusivement une fonction de supervision externe. Ces organisations ne sont pas intégrées à la chaîne de commandement de la police. Elles observent, de l'extérieur, les activités de la police en cas de corruption ou d'autres abus. La supervision externe est distincte du contrôle externe dans la mesure où le contrôle implique l'intégration dans la chaîne de commandement de la police, et une capacité concomitante de modifier directement le comportement de la police.

Dans le cadre de ce chapitre, on considère que la notion d'organe externe englobe toutes les institutions indépendantes de la police, à la fois sur le plan organisationnel et opérationnel. Ce chapitre examine donc divers organes : pouvoir exécutif, parlement, pouvoir judiciaire, organes spécialisés de contrôle de la police et de lutte contre la corruption, enquêtes spéciales, organisations de la société civile et médias. Il traite du rôle et de la fonction de chacun en présentant des exemples de bonnes pratiques.

Les institutions de contrôle et de supervision externes assurent non seulement la supervision régulière de la police mais aussi un suivi mutuel, ce qui les immunise davantage contre la corruption que des mécanismes de contrôle interne. Par exemple, si un chef de police accepte des pots-de-vin, il peut intentionnellement soudoyer les organes internes de lutte contre la corruption. Dans ce cas, le comportement de ce chef de police doit être empêché par un organe extérieur à la police, comme l'exécutif. L'exécutif peut également être corrompu, en utilisant par exemple un chef de police corrompu pour faire taire l'opposition politique. Dans ce cas, on peut s'en remettre aux procureurs pour s'attaquer à la corruption, au parlement pour mettre l'exécutif en difficulté, à la société civile et aux médias pour s'assurer que la corruption est dénoncée. Si un organe de supervision externe ne parvient pas à s'attaquer aux pratiques de corruption, de nombreux autres peuvent intervenir pour mettre fin à la corruption et rétablir l'Etat de droit.

Le succès des organismes de contrôle et supervision externes repose sur le fait qu'ils supervisent, d'une part, les services de police en s'assurant qu'ils ne soient pas corrompus, et d'autre part, ils se supervisent entre eux pour s'assurer que chaque institution fait correctement son travail. Cela garantit que le pouvoir qu'une institution peut avoir sur la police n'est pas abusée.

3

Pourquoi les organes de contrôle et supervision externes sont-ils importants pour lutter contre la corruption?

Les sous-sections suivantes démontrent le rôle essentiel des organes de supervision et de contrôle externes dans la lutte contre la corruption.

3.1. Consolider la gouvernance démocratique

Il est largement admis que le gouvernement et les services publics tels que la police sont responsables devant leur population. Cette responsabilité est essentielle pour garantir que les services publics répondent aux besoins de la population et que la police ne s'engage pas dans des activités préjudiciables aux intérêts de celle-ci (par exemple, la corruption). Dans les pays démocratiques, la population exerce cette responsabilité sur la police et les autres institutions gouvernementales sous la forme d'un contrôle indirect, par l'intermédiaire de ses représentants élus. C'est cette responsabilité de la police devant des institutions élues (le parlement par exemple) ou des organes émanant d'institutions élues (par exemple, des organes spécialisés de surveillance de la police) qui rend le contrôle par essence démocratique. En établissant, en nommant et en contrôlant le travail des organes de contrôle de la police, les parlements créent un lien entre la population et la police. Ces organes de surveillance de la police, contrôlés de manière démocratique, jouent ainsi un rôle important, en rendant la police plus sensible aux besoins de la population qu'elle sert.

3.2. Promouvoir la confiance du public en la police

L'expérience de divers pays a démontré que la population n'a pas forcément confiance en la police pour conduire des enquêtes internes sur des allégations ou des plaintes pour des fautes telles que la corruption et l'usage excessif de la force. Dans de nombreux cas, les enquêtes publiques externes sur les activités de la police ont prouvé que cette méfiance étaient justifiée.⁷⁸ Ces enquêtes ont montré que les enquêteurs internes, influencés par leurs collègues, par leurs sentiments de loyauté ou de solidarité professionnelle ne se comportaient pas de manière efficace et impartiale.⁷⁹ Ces problèmes sont particulièrement sensibles lors des enquêtes pour corruption systémique : les patrons, les directeurs ou les enquêteurs eux-mêmes peuvent être impliqués dans des pratiques de corruption.

De plus, bien qu'il y ait des services de police qui sont tout à fait aptes à conduire des enquêtes internes équitables et approfondies, le public n'en est pas forcément conscient, et peut se demander à juste titre si les enquêtes internes ne sont pas biaisées. Dans la mesure où la confiance du public est essentielle pour assurer l'efficacité de la police, il est très important que celle-ci fasse des efforts de transparence. Le suivi des services de police par des organes de surveillance externe permet de témoigner de cette transparence, démontrant ainsi de façon crédible que la police n'a rien à cacher. Si la population sait que la police est supervisée par un organe externe, que les plaintes peuvent être soumises à cet organe, et que des enquêtes indépendantes ont lieu, la confiance du public dans le travail de la police en sera renforcée.

3.3. Assurer la conformité avec les standards internationaux sur la police et la corruption

La supervision et le contrôle externes des services de police sont importants pour permettre à l'État de remplir ses obligations juridiques internationales. En particulier, le droit international humanitaire exige que les États garantissent que des institutions indépendantes, puissent recevoir des plaintes individuelles pour violation des droits de l'homme par la police, et, si nécessaire, leur fournissent un recours.⁸⁰ Ce rôle est normalement confié à un tribunal. Mais d'autres institutions - médiateurs, commissions des droits de l'homme, organes spécialisés - sont également

impliquées dans les enquêtes sur les allégations de violations des droits de l'homme par la police.

La corruption policière implique fréquemment des violations des droits de l'homme. Des policiers peuvent par exemple détenir arbitrairement un individu ou user excessivement de la force afin de lui soutirer de l'argent. Il s'agit dans ce cas d'un exemple de corruption, de violation du droit à la liberté et (potentiellement) du droit à ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains et dégradants. Alternativement, certains policiers peuvent accepter des pots-de-vin pour ignorer des allégations d'abus, qu'ils soient ou non perpétrés par des policiers. Il y a donc un lien évident entre les violations des droits de l'homme et la corruption.

De nombreux pays ont également pris des engagements internationaux dans le domaine spécifique de la lutte contre la corruption, engagements qui impliquent la mise en place d'institutions externes indépendantes pour enquêter sur les allégations de corruption par des fonctionnaires, y compris des policiers.⁸¹

3.4. Améliorer les services de la police

La supervision et le contrôle externes sont essentiels pour aider la police à améliorer le service qu'elle rend à la population, et notamment la légalité, l'efficacité et la performance de ses services. Le contrôle externe peut aider la police à identifier et résoudre des faiblesses et des problèmes dans ses opérations. Les organismes de supervision et de contrôle externes peuvent, par exemple, détecter des failles dans le système de détection de la corruption interne, ou lors du processus de sélection du personnel. L'organe de supervision peut pour y répondre recommander de nouvelles politiques ou procédures à adopter par la police. Une institution externe est souvent mieux placée qu'un organe interne pour identifier des problèmes liés aux méthodes ou aux procédures de la police, car elle peut évaluer le travail policier sans être influencée par la hiérarchie et le sentiment de loyauté professionnelle à l'égard des collègues ou la culture institutionnelle de la police.

4

Quel est le rôle du contrôle externe et des organes de supervision dans la lutte contre la corruption?

Six acteurs différents participent à la supervision et au contrôle externe des services de police:

- Le pouvoir exécutif
- Le parlement
- Le pouvoir judiciaire
- Les organismes spécialisés de la police en matière de surveillance et de lutte contre la corruption
- Les enquêtes spéciales
- Les organisations de la société civile et les médias

Cette section décrit le rôle de chacun de ces six acteurs dans la lutte contre la corruption ainsi que leurs forces et faiblesses en tant que mécanismes anti-corruption.

4.1. Types de supervision et de contrôle externes

Les six institutions énumérées ci-dessus exercent deux types de supervision et de contrôle: proactives et 2) réactives.⁸² Les fonctions de contrôle proactif permettent de prévenir la corruption policière, en se concentrant généralement sur l'identification et la prise en compte des facteurs systémiques conduisant à la corruption, et à leur résolution par la législation, la politique et la gestion.⁸³ Le tableau 1 ci-dessous montre les diverses fonctions liées à la supervision et au contrôle proactifs de la police. Les systèmes de supervision et contrôle réactifs sont en place pour traiter des cas de corruption une fois qu'ils sont survenus. Une approche réactive répond aux plaintes ou allégations. La confirmation d'une allégation de corruption est suivie de sanction(s), d'enquête(s) sur les personnes concernées et/ou de recommandation(s) de réforme. (Voir le tableau 1 ci-dessous.) Les systèmes de supervision et de contrôle réactifs peuvent également prévenir la corruption, car l'identification et la punition des policiers dissuadent les autres membres du service de solliciter ou d'accepter des pots-de-vin.

Tableau 1: Aperçu des diverses fonctions de surveillance policière proactive et réactive

Fonctions proactives de contrôle et de supervision externes	Acteur(s) extérieur(s) impliqué(s)
Développer et promulguer une législation anti-corruption	Parlement et pouvoir exécutif
Établir des systèmes de responsabilisation et de supervision	Parlement, pouvoir exécutif, organes spécialisés en matière de supervision et de lutte contre la corruption de la police
Établir des politiques anti-corruption officielles	Pouvoir exécutif, parlement, organes anticorruption
Fournir des ressources pour faire face à la corruption	Pouvoir exécutif, parlement
Diffuser des informations sur la politique vis à vis de la corruption	Pouvoir exécutif, société civile et médias, organes de supervision spécialisés, enquêtes spéciales

Enquêter sur les facteurs systémiques menant à la corruption	Organes spécialisés dans la supervision et la lutte contre la corruption de la police, enquêtes spéciales
Fonctions réactives de contrôle et de supervision externes	Acteurs(s) extérieur(s) impliqué(s)
Discipliner et punir la police corrompue	Pouvoirs judiciaire et exécutif, services de poursuite pénales
Diffuser des informations sur la corruption policière	Organes spécialisés dans la supervision et la lutte contre la corruption de la police, société civile et médias, parlement, enquêtes spéciales
Répondre aux plaintes concernant la corruption	Organes spécialisés dans la supervision et la lutte contre la corruption de la police, services de poursuite pénales, enquêtes spéciales
Détecter et enquêter sur la corruption	Organes spécialisés dans la supervision et la lutte contre la corruption de la police, enquêtes spéciales, services de poursuite pénale.

4.2. Relations entre contrôle interne et contrôle externe

Les institutions de supervision et de contrôle externes fonctionnent parallèlement aux systèmes de contrôle interne. (Voir chapitre 5.) Les mécanismes externes dépendent étroitement de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne pour maintenir des normes de professionnalisme et de transparence. Les outils de contrôle interne se composent de l'évaluation et de l'adaptation du système de recrutement, de la supervision par les supérieurs hiérarchiques, des enquêtes sur les allégations de corruption par les organes internes de lutte contre la corruption, des mesures disciplinaires contre les policiers corrompus, du contrôle de la corruption parmi les policiers et de la promotion d'une culture de la police intolérante à la corruption.⁸⁴ Ces mécanismes internes de contrôle mettent en œuvre et appliquent les politiques, les lois, et les mécanismes de contrôle externes

La supervision et le contrôle externes ont quatre rôles principaux en rapport avec les outils de contrôle interne:

1. S'assurer que les contrôles internes sont en place.
2. Suivre efficacement les mécanismes de contrôle interne au sein de la police.
3. Offrir au public un mécanisme indépendant de plaintes concernant la corruption dans la police.
4. Traiter les cas de corruption policière qui ne peuvent pas être traités par les services de police eux-mêmes, soit en raison de la gravité de l'affaire, soit en raison de conflits d'intérêts.

Les sous-sections suivantes traitent de chacune des six principales institutions de supervision et de contrôle externes. Le rôle de chaque institution et ses problématiques y sont présentés, ainsi que certaines recommandations capitales pour améliorer l'efficacité de chaque institution.

4.3. Pouvoir exécutif

4.3.1. Rôle du pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif donne une orientation stratégique à la police et met en place des politiques globales.⁸⁵ Selon les pays, en fonction des structures et de la dévolution des pouvoirs, le contrôle de la police par l'exécutif peut s'exercer à différents niveaux : le ministre de l'Intérieur ou des Affaires intérieures au niveau national, le gouverneur provincial au niveau régional, le maire au niveau des cités. Les services de police peuvent être considérés comme faisant partie du ministère de l'Intérieur (c'est le cas en Russie); dans d'autres pays, la supervision de la police par l'exécutif est décentralisée vers les villes, les régions ou les provinces (par exemple la Suisse). Ailleurs, les services de police relèvent directement du chef de l'État ou du chef du gouvernement, car il n'y a pas de ministère de l'Intérieur (par exemple en Indonésie). Cet arrangement peut souvent conduire à une ingérence excessive du politique dans la police.

Le pouvoir exécutif est responsable de la mise en place d'un mécanisme de supervision de la police et de lutte contre la corruption. Au delà des variantes dans la pratique, trois stratégies de lutte contre la corruption sont fréquemment mises en place. Voir le tableau 2 ci-dessous:

Tableau 2: Trois stratégies pour freiner la corruption de la police

Stratégie	Description
Démontrer une volonté politique de réduire la corruption policière	Pour réussir, les politiques de lutte contre la corruption doivent être soutenues par le gouvernement et les ministres responsables. Le pouvoir exécutif doit montrer au public et à la police qu'il prend la corruption au sérieux. Le pouvoir exécutif peut montrer sa volonté de lutter contre la corruption par des politiques et des actes. Les livres blancs du gouvernement sur la corruption traitent ainsi généralement des causes de la corruption et des mesures visant à prévenir, détecter et poursuivre la corruption dans le secteur public.⁸⁶ Le pouvoir exécutif peut mettre en œuvre ses décisions politiques en appliquant des normes anti-corruption, démontrant ainsi de manière crédible son engagement à lutter contre la corruption.
Créer des institutions de supervision/contrôle	L'exécutif peut établir des institutions chargées de superviser de manière indépendante le service de police. Ces institutions peuvent inclure des organes spécialisés. Les ministères de tutelle ou les autorités, commissions ou conseils de police sont dirigés par des civils -et non par des policiers- chargés de superviser la police, y compris la politique de lutte contre la corruption. Dans de nombreux pays, ils exercent leur mission de contrôle et de supervision au nom des autorités élues. Les inspections sont chargées d'inspecter la conformité de la police à la loi, aux politiques et aux codes de conduite. (Par exemple, Her Majesty's Inspectorate of the Constabulary au Royaume Uni,⁸⁸ l'Inspection Générale des Services et l'Inspection Générale des Services de la Police Nationale en France,⁸⁹ Inspeção Geral Da Administração Interna – Portugal⁹⁰ et Rijksrecherche – Pays-Bas.⁹¹) Ces institutions de contrôle agissent comme un tampon entre les responsables politiques élus et la police, minimisant ainsi toute ingérence politique induite du pouvoir exécutif dans les affaires de police.
Superviser les procédures de gestion des ressources	Le pouvoir exécutif peut, dans le cadre de son rôle d'élaboration des politiques, concevoir ou réviser les critères utilisés dans le recrutement, la sélection et la promotion de la police. Il peut refuser les recrues reconnues coupables de corruption ou d'autres crimes. Le gouvernement kenyan a ainsi annulé, sur la base d'une enquête menée par la Commission anti-corruption, le recrutement de trois mille nouveaux policiers et en a suspendu soixante autres pour avoir accepté des pots-de-vin de nouvelles recrues afin de les faire recruter par la police.⁹²

	L'exécutif peut surveiller les politiques de rémunération et s'assurer que l'affectation des fonds est correctement distribuée. Des études démontrent qu'il est fréquent dans certains pays, que les salaires des policiers ne soient pas payés, retardés ou utilisés par la direction, que les équipements ne soient pas livrés et les policiers doivent payer leurs uniformes, leurs équipements, leur essence et leurs appels téléphoniques.⁹³ Des salaires et du matériel inadaptés sont l'un des principaux moteurs de la corruption. Le pouvoir de l'exécutif de fournir et de gérer les fonds et les salaires est un outil important contre la corruption.
--	---

4.3.2. Défis

Le pouvoir exécutif est, parmi les organes externes, celui qui possède la plus grande latitude et la plus grande capacité d'influence sur la police. Une distinction claire entre les domaines et les responsabilités de l'exécutif et de la police est nécessaire, et importante, car l'ingérence politique peut permettre ou même encourager la corruption : par exemple en interdisant des manifestations pacifiques légitimes contre le gouvernement, en demandant à la police de ne pas arrêter des politiciens ou d'autres élites soupçonnés d'avoir commis des délits, ou en promouvant les policiers en raison de leur appartenance à un parti politique.⁹⁴ On peut comprendre les mandats distincts de l'exécutif et de la police en exprimant que les dirigeants ont une « responsabilité politique » et que la police a une « responsabilité opérationnelle ». ⁹⁵ Les pays démocratiques essaient de maintenir rigoureusement cette distinction, qui permet de garantir que la police applique les politiques souhaitées par la population et que l'exécutif n'intervienne pas dans les opérations, ce qui mettrait en péril l'indépendance ou l'efficacité de la police..

4.3.2. Recommandations

La règle régissant les relations entre l'exécutif et la police devrait être que, pour toutes les décisions spécifiquement opérationnelles ou de maintien de l'ordre, la police exerce son pouvoir discrétionnaire. Pour tout ce qui concerne la politique générale, elle est contrôlée par un pouvoir exécutif démocratiquement élu.⁹⁶ Cette distinction peut être difficile à établir et il est probable que des incertitudes demeureront. Les recommandations suivantes représentent différentes manières de formuler la relation entre le pouvoir exécutif et la police, de manière à réduire l'ambiguïté et à maximiser la responsabilité de la police tout en minimisant l'ingérence de l'exécutif dans les opérations.

Créer un cadre juridique clair. La police et les responsables politiques sont souvent conscients de la nécessité de différencier leurs domaines de responsabilité, mais sans pouvoir distinguer clairement de quel organe relèvent quel mandat.⁹⁷ Plus le cadre légal est clair et précis, plus il sera facile pour les responsables politiques de savoir où leur contrôle prend fin et où l'expertise de la police commence.

Transparence des relations entre le pouvoir exécutif et la police. Toute politique ou directive émanant de l'exécutif à destination de la police devrait être adressée par voie officielle, accompagnée d'un enregistrement de la procédure de prise de décision ayant conduit à sa formulation. Cela contribue à l'analyse a posteriori des politiques spécifiques et prévient des conflits d'intérêt pouvant survenir lorsque des politiques entre l'exécutif et les chefs de la police sont conclues en privé ou dans des contextes informels tels que des événements mondains.

Maintien strict de la chaîne de commandement. Le pouvoir exécutif ne devrait jamais ignorer la chaîne de commandement officielle de la police, et tenter de communiquer avec les policiers de rang inférieur ou de diriger l'action à leur égard tout en contournant la direction de la police. Le respect strict de la chaîne de commandement évite des situations dans lesquelles l'exécutif pourrait influencer les politiques policières, au détriment des chefs expérimentés de la police. Si un désaccord fondamental existe entre les chefs de la police et l'exécutif, le remplacement de ceux-ci doit se faire par les voies appropriées.

4.4. Parlement

Le Parlement a deux rôles principaux dans la lutte contre la corruption: 1) un rôle législatif et 2) un rôle de supervision.⁹⁸

4.4.1. Rôle législatif

La contribution la plus évidente des parlements à la gouvernance de la police - et en particulier à la lutte contre la corruption - est sans doute l'adoption d'un cadre juridique pour lutter contre la corruption. Ce cadre juridique comprend quatre types de lois: 1) les lois criminalisant la corruption, 2) les lois favorisant la transparence et la capacité du gouvernement à rendre des comptes, 3) les lois régissant le mandat et les pouvoirs de la police et 4) les lois instituant des institutions de contrôle.

1. *Lois criminalisant la corruption.* Cette première catégorie vise à punir la corruption. Ces lois peuvent faire partie du code pénal, contenant des dispositions qui criminalisent la corruption, ou peuvent être des lois anti-corruption spécifiques.
2. *Lois promouvant la transparence et la responsabilisation du gouvernement.* La fonction de cette deuxième catégorie est de prévenir l'occurrence de la corruption. Ces lois, en favorisant la responsabilisation et la transparence du gouvernement, réduisent les possibilités de comportements corrompus. Ces lois réglementent généralement des questions telles que l'accès à l'information, la liberté d'expression et la protection des donneurs d'alerte.
3. *Les lois régissant le pouvoir et les mandats de la police.* Cette troisième catégorie concerne le mandat et les pouvoirs de la police.⁹⁹ Ces lois peuvent inclure des activités susceptibles de corruption : marchés publics d'équipements, d'essence, de nourriture et de bâtiments (contrats), recrutement et promotion de policiers (carrières).
4. *Les lois établissant les institutions de surveillance.* Le Parlement est chargé de promulguer le cadre juridique stipulant les modalités de supervision de la police, et de veiller à ce que l'organe en charge fasse efficacement son travail. Le Parlement exerce ce pouvoir en adoptant le cadre juridique qui définit le mandat et les pouvoirs des organes de supervision de la police.

4.4.2. Rôle de contrôle

L'autre mission du Parlement est de réguler l'action du gouvernement, y compris de la police. Dans la plupart des pays, le parlement dispose de divers outils de supervision, qui permettent de demander des comptes au gouvernement. Le Parlement peut comprendre des commissions consacrées à des questions spécifiques telles que la corruption de la police, comme c'est le cas de la commission des Affaires intérieures de la Chambre des Communes du Royaume-Uni. L'encart 1 ci-dessous donne un aperçu des pouvoirs qui peuvent être utilisés par le parlement pour superviser le secteur de la sécurité, y compris la police.

Encart 1: Le parlement et la police: pouvoirs de supervision¹⁰⁰

Pouvoirs généraux

Initier, modifier et approuver les lois relatives à la corruption dans la police.

Interroger les membres de l'exécutif en charge de la police ainsi que les cadres supérieurs de la police (sous serment).

Auditionner des experts indépendants sur la corruption de la police.

Procéder à des enquêtes indépendantes sur les scandales de corruption dans la police.

Pouvoirs de supervision financière

Approuver le budget annuel de la police.

Examiner et amender les propositions budgétaires, y compris les demandes de rallonge budgétaire.

Vérifier et certifier les dépenses effectuées (sur la base des rapports d'audit).

Avoir accès à tous les documents budgétaires.

Pouvoirs de nomination

Confirmer la nomination des hautes autorités de la police.

Dans le contexte de la corruption, la supervision parlementaire doit se concentrer sur deux questions: 1) la supervision financière de la police et 2) la réglementation des mécanismes de supervision et de plainte dans la police.

Supervision financière. L'intégrité financière est fondamentale pour lutter contre la corruption dans la police. Il est donc important que le Parlement joue un rôle majeur en matière budgétaire. Cette participation doit inclure l'adoption et l'audit du budget de la police.¹⁰¹ Afin d'analyser clairement les différents rôles du Parlement, l'analyse est donc divisée en deux parties: l'adoption du budget et l'audit du budget.

Le pouvoir d'approbation du budget dont jouit le Parlement peut lui permettre d'établir des priorités en matière de politique policière. Le Parlement peut demander que le gouvernement priorise la lutte contre la corruption dans la police, finance des mécanismes de supervision de la police, et lancent des campagnes de formation et de sensibilisation à la lutte contre la corruption à l'intention des policiers. En outre, le Parlement peut commander des audits pour vérifier que les fonds sont dépensés efficacement et légalement. Ces audits sont cruciaux pour lutter contre la corruption, car il est fréquent que des fonds alloués au budget de la police n'arrivent pas à destination. En ordonnant aux bureaux d'audit de mener des enquêtes et en obligeant le gouvernement à donner suite à leurs conclusions, le Parlement peut jouer un rôle important dans la prévention de la corruption.¹⁰²

Enfin, le Parlement, dans l'exercice de son contrôle financier dispose d'un pouvoir important : légiférer sur un système transparent de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation des dépenses. Un tel système de budgétisation doit être capable de suivre la façon dont les fonds sont alloués et dépensés au sein de la police. Sans un cadre juridique clair et transparent, le système de budgétisation peut être sujet au vol, à la mauvaise gestion et au détournement de fonds.¹⁰³

Revoir le travail des institutions de surveillance. Le Parlement utilise le contrôle budgétaire pour examiner les ressources des organes de supervision de la police. Dans de nombreux pays, les parlements nomment les membres de ces institutions spécialisées de supervision de la police, et examinent également leurs activités pour s'assurer qu'elles remplissent bien leur mandat. Par exemple, le Comité mixte parlementaire de la Commission australienne pour l'intégrité de l'application des lois a examiné les structures de gouvernance et les processus opérationnels des divers organismes australiens chargés de l'intégrité de l'application des lois. (Voir l'exemple 1 ci-dessous.)

Exemple 1: Supervision parlementaire des mécanismes de supervision et de plainte de la police: Australie¹⁰⁴

En 2008-2009, un comité mixte parlementaire a examiné les différentes agences d'état chargé de l'intégrité policière afin de susciter les changements possibles aux structures de gouvernance et aux processus opérationnels de la Commission australienne pour l'intégrité de l'application de la loi (ACLEI).

Mandat. Le comité parlementaire a rendu compte des responsabilités, des pouvoirs et des structures de gouvernance des différentes agences d'état chargés de l'intégrité policière et a également enquêté sur leurs relations avec d'autres organes externes, y compris les médiateurs de l'état, les comités de contrôle parlementaire et les autres agences concernées. Les termes de référence exigeaient que le comité se penche sur les programmes de prévention de la corruption et les mécanismes internes de lutte contre la corruption de la police.

Méthodologie. Le comité parlementaire a fait beaucoup de publicité sur son enquête et a encouragé les particuliers et les organisations à déposer des plaintes. En outre, le comité a organisé des auditions publiques dans diverses villes australiennes et a publié les plaidoiries, les rapports d'audiences et les listes de témoins.

Résultats. Sur la base de cette enquête, le comité parlementaire a demandé au gouvernement australien d'augmenter le financement de l'ACLEI, de créer une unité de prévention et d'éducation au sein de l'ACLEI, de créer un forum national pour les agences d'intégrité des forces de l'ordre et un poste d'inspecteur de l'intégrité, de financer la mise en place d'infrastructures, de renforcer les mécanismes internes de donneurs d'alerte et de revoir les dispositions existantes en matière de suspension et de licenciement des agents chargés de l'application de la loi.

4.4.3. Défis

Avec ses deux rôles de législation et de contrôle, le parlement joue un rôle important dans la lutte contre la corruption de la police. En tant qu'organe de supervision, il souffre néanmoins de certaines faiblesses. Premièrement, tout comme l'exécutif, le contrôle parlementaire ne doit pas se mêler de politique. Deuxièmement, les parlementaires peuvent être inexpérimentés en matière de police, ce qui peut induire un contrôle inefficace. Troisièmement, la supervision de la police n'est qu'une des nombreuses priorités des parlementaires et peut souffrir d'un manque d'attention. Enfin, en raison des pauses entre les sessions du parlement, la régulation de la police peut être intermittente.¹⁰⁵

4.4.4. Recommandations pour les parlements

Ces recommandations illustrent différentes façons pour les parlementaires de contribuer à la lutte contre la corruption par leur autorité législative.¹⁰⁶ La corruption est un crime et devrait être traitée par des procédures légales. Ces garanties juridiques particulières facilitent la détection et la poursuite de la corruption.

- *Liberté de l'information (Ldl)*. Certains pays ont des lois sur l'accès à l'information qui permettent au public ou aux organisations d'exiger la publication de documents. Ces lois aident également les médias à accéder aux informations. De solides lois sur la liberté de l'information ajoutent de la transparence aux institutions gouvernementales et réduisent ainsi la facilité avec laquelle la corruption peut passer inaperçue.
- *Protection des donneurs d'alerte*. Ces lois protègent des représailles ceux qui révèlent la corruption, encourageant ainsi les policiers à dénoncer les pratiques de corruption.
- *Loi sur les conflits d'intérêt*. Ces lois précisent les conditions dans lesquelles les conflits d'intérêts peuvent survenir et quand ils doivent être contrôlés. L'application de la loi sur les conflits d'intérêts peut réduire les opportunités de corruption et en réduire sa fréquence.

4.5. Pouvoir judiciaire et services de poursuites pénales

Une discussion sur les différences entre les systèmes juridiques à travers le monde (par exemple, le "Common Law" par rapport aux systèmes de droit civil) dépasserait le cadre de ce chapitre 6. Cependant, il est important de considérer comment les rôles du pouvoir judiciaire et des services de poursuite pénale diffèrent d'un pays à l'autre. Les trois rôles possibles du pouvoir judiciaire et des services de poursuites pénales sont décrits dans ce chapitre:

1. Poursuite de la corruption en tant qu'infraction pénale
2. Rôle du pouvoir judiciaire dans l'audition des plaintes civiles touchant à la corruption
3. Contrôle judiciaire.

4.5.1. Poursuivre la corruption

Dans la plupart des Etats, la corruption est une infraction pénale qui doit être poursuivie quel qu'en soit l'auteur. En conséquence, le procureur et le pouvoir judiciaire jouent un rôle central dans la lutte contre la corruption policière.¹⁰⁷ Certaines formes de corruption peuvent être traitées par des procédures disciplinaires internes dans un service de police. Lorsque des policiers sont soupçonnés d'avoir participé à des activités qui répondent au critère d'une infraction pénale, le procureur et le pouvoir judiciaire sont chargés d'enquêter, de poursuivre, de juger et, le cas échéant, de condamner les personnes impliquées.

La poursuite et la condamnation de policiers corrompus servent un certain nombre de fonctions essentielles.

Premièrement, l'application de la loi pénale indépendamment des individus impliqués est une exigence fondamentale dans toute société fondée sur l'Etat de droit. Le pouvoir judiciaire veille à ce que la police soit responsable légalement de ses actions.

Deuxièmement, en veillant à ce que la loi pénale soit appliquée à l'encontre des policiers, les procureurs et les juges contribuent à lutter contre la «culture de l'impunité» prévalent dans certains services, qui considère que les policiers peuvent impunément violer la loi sans être punis. Le succès des poursuites et de la condamnation des agents corrompus a ainsi un effet dissuasif sur la corruption future.

Troisièmement, en poursuivant et en condamnant les policiers coupables de corruption, le ministère public et le pouvoir judiciaire envoient un message clair à la population : la police n'est pas au-dessus des lois et doit rendre des comptes. C'est particulièrement important lorsque la confiance en la police de la population est limitée. A long terme, le succès des poursuites engagées contre des policiers pour corruption et autres infractions pénales contribue à renforcer la confiance de la population.

Quatrièmement, les enquêtes et les poursuites engagées contre des agents impliqués dans des affaires de corruption contribuent à révéler des problèmes plus systémiques au sein d'un service, qui peuvent ensuite être

traités par une autre institution de supervision et de contrôle de la police. Un organe de supervision peut par exemple utiliser la condamnation pour corruption d'un ou de plusieurs agents pour lancer une enquête plus large sur un service ou une unité de police en particulier. Dans ce contexte, un organe de supervision peut aussi examiner les mécanismes internes de lutte contre la corruption d'un service de police.

4.5.2. Plaintes civiles

Au-delà de son rôle dans les procédures pénales relatives à la corruption policière, le pouvoir judiciaire remplit deux fonctions supplémentaires en matière de lutte contre la corruption. Les tribunaux peuvent fonctionner comme un mécanisme de règlement des différends pour les personnes demandant réparations dans des affaires de corruption. La population peut être en mesure de poursuivre le gouvernement national ou local ou un service de police pour les dommages subis du fait de la corruption, et de poursuivre la police pour des dommages résultant de l'incapacité des policiers à le protéger – par exemple, que la police se fait payer pour ignorer les activités d'un groupe criminel.

Aux Etats-Unis, la Cour suprême a statué que les gouvernements locaux sont responsables si la police, par manque de formation, affiche «une indifférence délibérée» aux normes constitutionnelles de comportement.¹⁰⁸ Le fait même que les tribunaux accordent des dommages et intérêts à des individus pour des plaintes liées à la corruption de la police peut avoir un effet dissuasif important. En outre, si elles peuvent être contraintes à verser une indemnisation substantielle découlant de plaintes civiles, les autorités locales/nationales et la police sont davantage susceptibles de prendre des mesures pour empêcher la réapparition de cas de corruption. Cela a été observé aux Etats-Unis, où certains services de police commencent à tenir compte de ces plaintes dans le cadre de l'examen de performance des policiers.¹⁰⁹ Enfin, les plaintes civiles portant sur la corruption peuvent amener un organe de supervision interne ou externe à enquêter sur les politiques et les activités d'un service de police.

4.5.3. Contrôle par le pouvoir judiciaire

De façon tout aussi importante, le pouvoir judiciaire peut aussi effectuer une vérification indépendante des actions du parlement et de l'exécutif en matière de police. Dans de nombreux États, la population et les organisations peuvent demander que la législation et les décisions de l'exécutif soient examinées par le pouvoir judiciaire pour vérifier leur conformité avec d'autres lois, en particulier la constitution et les obligations juridiques internationales de l'État. Le pouvoir judiciaire peut annuler une législation ou des directives qu'il juge incompatibles avec la Constitution ou d'autres lois pertinentes. Cela constitue une vérification précieuse du parlement et/ou de l'exécutif pour leur éviter de prendre des mesures susceptibles de promouvoir la corruption ou d'autres activités illégales de la part des services de police.

Le contrôle par le pouvoir judiciaire représente une concertation importante entre le rôle du pouvoir judiciaire et des organisations de la société civile dans la supervision de la police et, plus généralement, du gouvernement. Ce sont souvent les organisations de la société civile qui demandent un contrôle de la législation ou des directives de la part du pouvoir judiciaire.

4.5.4. Défis

La capacité du ministère public et du pouvoir judiciaire à lutter contre la corruption policière dépend immanquablement de la qualité de ces institutions,¹¹⁰ qui ne peuvent jouer un rôle efficace dans la lutte contre la corruption si elles ne disposent pas de ressources suffisantes, ne sont pas indépendantes des groupes politiques ou sont elles-mêmes corrompues. Leur efficacité dépend également de l'existence et de la qualité des lois en vigueur, c'est-à-dire des dispositions pénales sur la corruption ainsi que de la législation anti-corruption spécifique.

Le rôle du ministère public est crucial pour contrôler la corruption de la police. Il est souvent difficile pour les procureurs d'enquêter sur les infractions commises par les policiers, au vu de leurs des relations de travail très étroites avec la police.¹¹¹ Cette relation est inévitable dans la mesure où dans de nombreux pays, les procureurs dépendent de la police pour enquêter sur des infractions pénales commises par la population. Cette relation peut rendre la gestion impartiale et indépendante des enquêtes sur la corruption de la police difficile pour les procureurs. En outre, dans de nombreux systèmes, ne pouvant recourir à d'autres enquêteurs, les procureurs doivent s'appuyer sur des agents du même service de police pour enquêter sur les activités criminelles de leurs collègues. Cela peut compro-

mettre l'indépendance de telles enquêtes et - dans les services de police où la corruption est un problème systémique - rendre extrêmement difficile pour les procureurs de compter sur les policiers pour enquêter en profondeur sur les infractions. Pour éviter ce problème, certains États, comme l'Autriche (voir l'exemple 2 ci-dessous), ont établi un procureur indépendant pour lutter contre la corruption ainsi qu'un service spécialement chargé de la prévention et des enquêtes sur la corruption, indépendant de la police sur le plan organisationnel. L'existence ou l'établissement d'organes d'enquête indépendants a été déterminante pour mener à bien plusieurs enquêtes sur la corruption policière. Ainsi, lorsque la police de Toronto (Canada) a enquêté sur la corruption de ses agents, des membres de la Police montée du Canada ont été amenés à constituer la plus grande partie de l'équipe d'enquêteurs.¹¹²

Lorsqu'ils enquêtent sur la corruption de la police, les procureurs s'appuient généralement sur des témoignages individuels, y compris de criminels avérés, de témoins et/ou de bénéficiaires de la corruption policière. Il est évident, néanmoins, qu'il est très difficile d'obtenir de ces personnes des témoignages fiables. Les procureurs sont confrontés à des défis supplémentaires lorsqu'ils traitent des affaires de corruption systémique de certains services policiers : les policiers ne collaborent pas toujours efficacement aux enquêtes et les procureurs obtiennent peu d'informations utiles de la part des organes de contrôle interne. Cela peut résulter de liens quasi-fraternels entre les membres de la police, d'une «loi du silence» institutionnelle et/ou de la crainte de représailles des collègues policiers.¹¹³ De plus, les services de police corrompus ne documentent, n'enregistrent et ne recueillent pas ou peu les informations sur leurs pratiques. Par conséquent les procureurs n'ont que peu d'éléments disponibles à réunir et utiliser comme preuves.

La capacité du pouvoir judiciaire (indirectement) à s'attaquer à la corruption de la police par des jugements sur les actions civiles dépend fortement de la capacité du public à porter de telles affaires devant les tribunaux. De nombreux obstacles existent avant de porter devant les tribunaux des affaires civiles impliquant la police. Plus particulièrement, de nombreuses personnes manquent de ressources et/ou de connaissances pour intenter une action en justice et peuvent craindre des représailles de la part de la police.

Exemple 2: Procureur anti-corruption: Autriche

En 2009, l'Autriche a créé le procureur public anti-corruption du parquet autrichien.¹¹⁴ Sa contribution à la lutte contre la corruption implique des mesures préventives et la conduite d'enquêtes. Il est mandaté pour enquêter sur la corruption dans les secteurs public et privé, y compris sur les abus dans la fonction publique. Ce procureur est indépendant de la police sur le plan organisationnel. Ses pouvoirs sont définis dans le code pénal et comprennent des pouvoirs d'enquête et d'assignation. Il relève du procureur de la République; cependant, il ne doit rendre compte qu'une fois l'affaire close. Cette disposition donne au procureur une certaine indépendance pour poursuivre les affaires de corruption sans craindre d'ingérences.

4.5.5. Recommandations au pouvoir judiciaire

Les organes de poursuites judiciaires peuvent prendre plusieurs mesures pour identifier et poursuivre plus efficacement la corruption de la police. La plus fondamentale est le développement d'organismes d'enquête indépendants pouvant appuyer les enquêtes judiciaires. Cette recommandation a été formulée au Royaume-Uni dès 1929, dans un rapport de la Commission royale sur les pouvoirs de la police.¹¹⁵ L'enquête de Neily sur la corruption au sein de la police de Toronto a démontré qu'il était utile de faire appel à des services de police externes - en l'occurrence, la Police montée du Canada - pour appuyer les enquêtes en matière de corruption. Le point crucial est que les poursuites reposent sur un bon travail d'enquête, qui ne peut pas toujours être effectué de manière équitable et minutieuse par des enquêteurs de police sur leurs collègues. Par conséquent, la création d'organes indépendants chargés d'enquêter sur les crimes de la police, y compris la corruption, facilite grandement la poursuite de la corruption.

4.6. Organes spécialisés de supervision et anti-corruption

Des organes spécialisés de supervision et de lutte contre la corruption peuvent observer les activités de la police de manière permanente. Cela contribue à les rendre plus efficaces que d'autres institutions de supervision externe, car elles y consacrent du temps, des ressources et développent l'expertise nécessaire pour superviser la police et lutter avec succès contre la corruption. Les organismes spécialisés peuvent être organisés par thème, par exemple en se concentrant sur la corruption, ou par institution, par exemple en se concentrant sur la police ou les services de sécurité. Certains organes de surveillance spécialisés sont chargés de superviser la police en général, tandis que d'autres se concentrent sur la lutte contre la corruption en général. Dans de nombreux pays, les deux types d'organ-

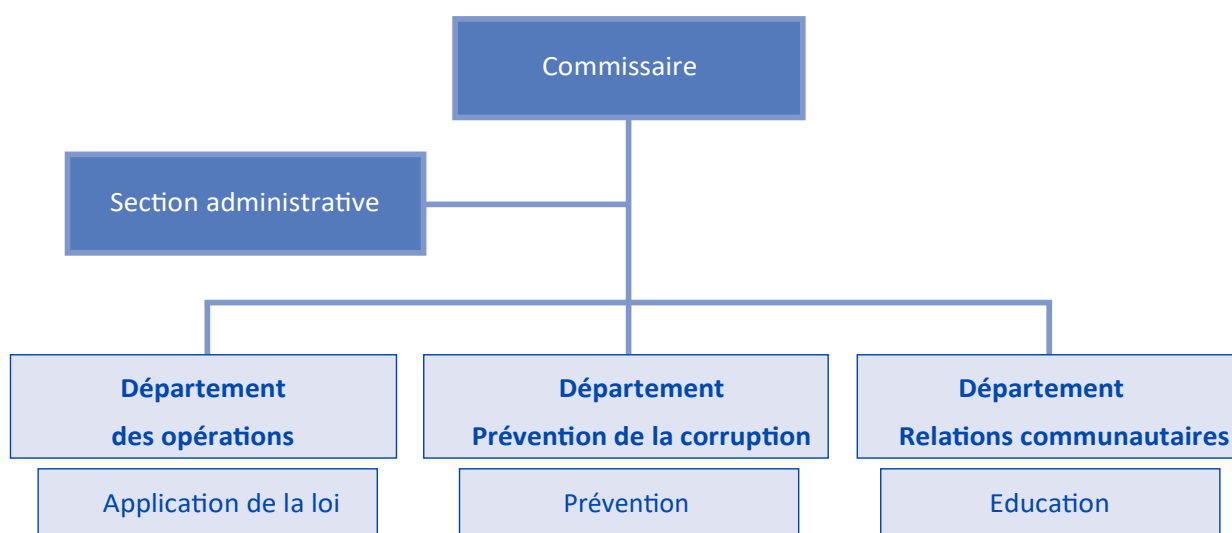
ismes spécialisés existent. En Belgique, par exemple, l'Office central pour la répression de la corruption est chargé d'enquêter sur les allégations de corruption en général et le Comité P est chargé de la supervision de la police en général. Cette sous-section examine trois différents modèles d'institutions qui traitent de la corruption de la police: 1) les organes généraux de lutte contre la corruption, 2) les organes spécialisés dans la corruption policière et 3) les organes spécialisés de supervision de la police.

Organes généraux de lutte contre la corruption. Les avantages d'un organisme général de lutte contre la corruption sont largement reconnus à l'échelle internationale, par exemple, dans la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003 (UNCAC). L'article 6 de l'UNCAC oblige les pays signataires à disposer d'un ou de plusieurs organe(s) indépendant(s) et suffisamment dotés en personnel pour prévenir la corruption.¹¹⁶ Ces organes peuvent être impliqués dans le suivi ou l'audit des activités de corruption, dans la formulation d'une politique anti-corruption, ou dans les enquêtes, les poursuites, et les arrestations pour corruption.

Il n'existe pas de modèle unique d'organismes anti-corruption. L'expérience particulière de chaque pays en matière de corruption déterminera la forme que prendra son organisme de lutte, qui reflétera son approche pour résoudre les problèmes de contrôle.¹¹⁷ Les organes de lutte contre la corruption peuvent être divisés en deux modèles principaux: 1) les organismes généraux de lutte contre la corruption, qui se concentrent sur le secteur public dans son ensemble (et dans certains cas sur le secteur privé) et 2) les organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption policière.

Le premier organisme spécialisé dans la lutte contre la corruption était le "Corrupt Practices Investigation Bureau" (Bureau d'investigation de pratiques corrompues), fondé à Singapour en octobre 1952.¹¹⁸ Le succès du modèle de Singapour a conduit à la création d'organes similaires dans d'autres États et, en 2006, treize organes spécialisés dans la lutte contre la corruption avaient été créés en Asie.¹¹⁹ La Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong (ICAC) est un exemple d'organisme général de lutte contre la corruption qui exerce un certain nombre de ses fonctions en relation avec les institutions et les organismes du secteur public.¹²⁰ L'ICAC définit son mandat selon trois composantes: 1) l'application de la loi, 2) la prévention et 3) la sensibilisation et l'éducation. (Voir la figure 1 ci-dessous.)¹²¹

Figure 1: Les trois piliers du mandat de l'ICAC



Au sein de l'ICAC, le Département des opérations enquête sur des allégations spécifiques de corruption, tandis que le Département de prévention de la corruption examine les politiques publiques afin de recommander des chan-

gements de politique visant à limiter la corruption. Ce département offre également des consultations techniques gratuites aux organismes privés cherchant à formuler des politiques de lutte contre la corruption. Enfin, le Département des relations communautaires diffuse au public des informations sur la corruption et lui offre un forum pour signaler la corruption. Les poursuites ne sont pas incluses dans le mandat de l'ICAC, afin de «préserver les freins et contrepoids au sein du système».¹²²

Organes spécialisés dans la corruption de la police. Un certain nombre d'États ont mis en place des organes qui se consacrent exclusivement à enquêter et à prévenir la corruption de la police. Ce type d'organisme a l'avantage d'avoir le mandat le plus ciblé. Ils sont les plus susceptibles de posséder l'expertise nécessaire et de consacrer suffisamment de temps et de ressources à la lutte contre la corruption. La Commission de lutte contre la corruption de la police à New York et l'ACLEI sont des exemples de ce type d'organisation. Voir l'exemple 3 ci-dessous.

Exemple 3: La commission australienne sur l'intégrité de l'application de la loi

Contexte. Contrairement à de nombreux organismes de lutte contre la corruption, l'ACLEI n'a pas été créée en réponse à la corruption grave ou systémique dans les organismes fédéraux d'application de la loi; la commission a plutôt été créée pour renforcer la confiance du public dans les organismes d'application de la loi du gouvernement australien et pour s'attaquer à la corruption policière.

Mandat. Au sein de la commission criminelle australienne (ACC) et de la police fédérale australienne (AFP), c'est le rôle du commissaire à l'intégrité et de l'ACLEI de détecter, d'enquêter et de prévenir la corruption.¹²³

Pouvoirs d'enquêtes. Les informations sur la corruption proviennent du public, des membres des forces de l'ordre et des initiatives de collecte d'informations de l'ACLEI. L'ACC et l'AFP sont également tenus de signaler les problèmes de corruption. Le commissaire peut effectuer une collecte d'information coercitive, des auditions, a le droit d'intercepter les communications téléphoniques et d'accéder aux données. Il peut également exercer une surveillance électronique et physique, utiliser des mandats de perquisition et examiner les dossiers de transactions financières.

Rapports. Toute enquête sur la corruption doit être enregistrée sous la forme d'un rapport. Le commissaire a le devoir d'informer le ministre, les organismes d'application de la loi et les plaignants de la façon dont les allégations de corruption ont été traitées. Le commissaire à l'intégrité peut faire une recommandation dans le rapport, à savoir si le responsable de l'application de la loi incriminé doit être accompagné, puni ou congédié. Si les preuves disponibles indiquent une violation du Commonwealth (c'est-à-dire fédéral/national), de l'état ou du territoire (c'est-à-dire niveau régional), on doit en référer à l'autorité compétente en matière de poursuites. Une commission mixte parlementaire examine les rapports, suit et passe en revue le travail de l'ACLEI.

Organisation. Le gouverneur général (le représentant de la reine d'Angleterre en Australie) nomme le commissaire pour un terme fixe de cinq ans. Le personnel d'ACLEI est nommé ou employé en vertu de la loi de 1999 sur la fonction publique.¹²⁴ L'effectif moyen d'ACLEI se situe entre dix-sept et dix-neuf personnes. L'agence a un budget annuel d'environ US \$ 6-7 millions.¹²⁵

Organes spécialisés de surveillance de la police. Les organes spécialisés de surveillance de la police peuvent traiter toutes les formes de fautes de comportement: enquêter sur la corruption n'est qu'une activité parmi d'autres. Les affaires de corruption ne représentent généralement qu'une petite partie des affaires traitées par les organes de surveillance de la police. Leurs objectifs principaux se résument globalement à contrôler que la police respecte l'Etat de droit et les droits de l'homme; à augmenter la confiance du public dans sa police en veillant à ce que les plaintes fassent l'objet d'enquêtes et de mesures appropriées; et à améliorer l'efficacité et la performance des services de police. La Direction indépendante des plaintes (Afrique du Sud), la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (Royaume-Uni), l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord (Royaume-Uni) et le Comité P (Belgique) en sont des exemples. Les organes spécialisés de surveillance de la police sont créés pour de nombreuses raisons. Le plus souvent, ils sont constitués suite aux recommandations d'une enquête spéciale. Par exemple, la Commission Mollen à New York dans les années 1990 a recommandé la création de la Commission de lutte contre la corruption de la police, et l'enquête Macpherson au Royaume-Uni a conduit à la création de la Commission indépendante des plaintes contre la police¹²⁶. Les commissions de surveillance de la police peuvent aussi être créées à la demande d'organisations internationales ou de pays donateurs comme condition posée pour bénéficier de l'aide au développement.

Exemple 4: Organes de supervision de la police: Comité P de Belgique

Contexte. Dans les années 80, des troubles civils importants ont provoqué des modifications de fond de la police belge et de son contrôle. Un comité d'enquête spécial est arrivé à la conclusion que le contrôle interne de la police était inadéquat pour surveiller les fautes de comportement dans la police et a recommandé la création d'un organisme externe chargé de superviser les agents ayant des pouvoirs d'application des lois.

Mandat. Le Comité P enquête sur les activités de la police, des organes administratifs et des fonctionnaires civils responsables de l'application des lois. Son but est de protéger les droits constitutionnels et fondamentaux des Belges et de renforcer l'efficacité et la performance des services de police.

Pouvoirs d'enquêtes. Toute personne directement impliquée dans une intervention policière peut porter plainte. Les policiers peuvent également soumettre des plaintes. Le Comité P peut ouvrir des enquêtes de sa propre initiative ou à la demande du parlement, d'une autorité policière, d'un ministre ou de toute autre autorité publique. Le Comité P a le pouvoir d'assigner les personnes et les documents, de requérir des experts et des interprètes, de saisir des objets et des informations et de conduire les enquêtes sur place.

Rapport. Les rapports rendent compte de la manière dont les enquêtes ont été menées et des conclusions tirées par le comité. Tous les rapports sont transmis à la Chambre des représentants et, si nécessaire, au Sénat belge. Le comité peut faire des recommandations, mais n'a pas le pouvoir de donner des ordres contraignants.¹²⁷

Organisation. Le Comité P est composé de cinq membres (comité permanent), de l'Administrant et d'un Service d'enquête. Les membres du Comité P sont nommés par la Chambre des représentants, qui a également le pouvoir de dissoudre le comité. Le budget annuel du Comité P est d'environ 11 millions de dollars US.¹²⁸

Les forces des organes spécialisés de supervision de la police résident dans leur concentration sur le comportement des policiers et leur capacité à intégrer la corruption plus largement dans la conduite des activités de la police, en identifiant où sont perpétrés les cas de corruption et autres formes d'abus. Bien souvent, ces organismes spécialisés n'ont pas les ressources nécessaires pour se concentrer sur la corruption parce qu'ils sont occupés par d'autres sujets, comme l'enquête sur l'emploi excessif ou à mauvais escient de la force. Cela est particulièrement fréquent si le mandat d'un organisme de surveillance comprend le traitement des plaintes du public. Le traitement et l'instruction des plaintes nécessitent beaucoup de ressources et peuvent nuire à la capacité à conduire d'autres enquêtes comme celles, entre autres, sur les pratiques de corruption.

4.6.1. Recommandations aux organes spécialisés de supervision

Il n'y a pas de réponse claire pour dire quel modèle est le plus efficace pour lutter contre la corruption. Idéalement, un pays devrait avoir les deux. L'indépendance institutionnelle, la mise à disposition de ressources suffisantes, l'existence d'une expertise suffisante dans le domaine qu'ils supervisent et les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les activités de la police sont les caractéristiques déterminantes permettant aux organismes de surveillance externes d'être couronnés de succès.¹²⁹

- **Indépendance**

Ce chapitre 6 souligne fréquemment l'importance vitale du maintien de l'indépendance des organes de supervision, indépendants à la fois de la police et de l'ingérence politique. Les suggestions suivantes sont des dispositions institutionnelles qui renforcent l'indépendance d'un organe de supervision :

Composition. L'indépendance d'une institution de supervision peut être renforcée si elle ne comprend aucun membre de la police et si ses membres sont nommés démocratiquement. Lorsque la police détache quelqu'un ou que d'anciens policiers sont affectés dans un organisme de lutte contre la corruption ou de supervision de la police, des précautions supplémentaires doivent être prises pour veiller à ce que l'indépendance de l'institution ne soit pas compromise. L'institution de contrôle peut, par exemple, souhaiter exiger que ces personnes ne travaillent pas sur des cas ayant lieu dans la zone où ils travaillaient comme policiers. Il peut également être recommandé d'éviter de doter un organe de supervision de personnes issues du service public,¹³⁰ et de donner un mandat déterminé aux membres des institutions de supervision; ceci devrait être accompagné d'une réglementation claire concernant les motifs pour lesquels un mem-

bre peut être licencié, ainsi que les procédures pour le faire. Ces mesures sont essentielles pour protéger l'indépendance des contrôleurs, en empêchant l'exécutif d'utiliser la menace de licenciement à leur égard pour perturber ou influencer les enquêtes.

Ressources. Le financement doit être alloué via des canaux démocratiques et géré indépendamment par l'organisme de supervision. Fournir un financement suffisant à l'organisme doit être une obligation légale. Idéalement, les budgets devraient être approuvés par le parlement et ensuite gérés par l'agence de supervision sans autre ingérence de l'exécutif.¹³¹ Ceci est essentiel pour s'assurer que les enquêtes ne sont pas compromises par des interventions de l'exécutif ou de la police en matière de budgets, par exemple si le pouvoir exécutif supprime des crédits pour rendre plus difficile la poursuite de ses enquêtes par une institution de supervision.

● **Pouvoirs**

Les organismes de supervision doivent disposer de pouvoirs d'enquêtes spécifiques et suffisants pour être efficaces.¹³² Ce qui suit constitue des pouvoirs efficaces :

Pouvoirs d'enquêtes. Confier ces pouvoirs aux organes de contrôle de la police renforce leur capacité à appliquer la politique de lutte contre la corruption, ce qui les rend plus efficaces.

Accès aux informations. Les organismes de supervision doivent avoir accès à toutes les informations nécessaires pour remplir leur mandat. Ceci est essentiel afin qu'elles puissent examiner efficacement les activités de la police et délivrer des recommandations contraignantes.¹³³

● **Rapport et transparence**

Des organes de supervision efficaces doivent être visibles et accessibles au public. Ils doivent régulièrement enregistrer et publier leurs activités et faire un point sur leurs enquêtes. Cela garantit que l'organisme de supervision fonctionne conformément à son mandat et contribue à faire connaître la corruption qu'il a découverte. Les recommandations suivantes sont conçues pour améliorer la transparence des organes de supervision et renforcer leurs rapports :

Rapports réguliers. Les rapports doivent avoir lieu fréquemment et être complets. L'organisme doit publier au moins un rapport annuel ou semestriel détaillant ses activités et ses résultats. Il doit également s'engager dans des stratégies de communication continues par le biais de l'entretien d'un site Web et l'organisation de séances de sensibilisation et de formation.¹³⁴

Informations sur les audits. L'organisme de supervision doit démontrer sa transparence en mettant à la disposition du public des informations d'audit telles que son budget annuel et ses dépenses.¹³⁵

4.7. Organisations de la société civile et médias

La société civile englobe toutes les organisations, institutions et personnes qui ne travaillent pas pour le gouvernement ou une entreprise privée. Cette définition comprend les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes de bienfaisance enregistrés, les universités, les groupes de réflexion, les groupes communautaires, les organisations confessionnelles, les associations professionnelles et les organismes sociaux. Les médias peuvent être à la fois une catégorie spéciale d'acteur de la société civile et une entreprise privée, en fonction de leur mandat institutionnel. Certains médias sont exploités à des fins lucratives, d'autres au profit du public, bien que tous insistent généralement sur leur rôle important de supervision vis à vis du gouvernement. La société civile et les médias sont tous deux essentiels pour dénoncer la corruption et pour encourager l'expertise en matière de prévention.

La nature de la corruption la rend difficile à détecter.¹³⁶ Par exemple, les payeurs de dessous-de-table ne souhaitent pas forcément que leur implication dans la corruption soit divulgué, parce qu'ils craignent les conséquences d'une condamnation pour corruption ou des représailles, ou parce qu'ils ont déjà payé un pot-de-vin pour éviter une sanction plus lourde (comme la prison) et sont satisfaits de ce résultat. De plus, en raison même de la nature secrète de la corruption, il est rare de trouver des tiers pour témoigner. Or un cas de corruption qui n'est pas signalé ne peut pas être traité efficacement. C'est pour cette raison que de solides organisations de la société civile et des médias indépendants, capables de faire connaître et d'enquêter sur la corruption, sont d'une importance vitale. Ce sont deux acteurs cruciaux pour éliminer la corruption systémique dans les institutions publiques.¹³⁷

4.7.1. Le rôle de la société civile

Les organisations de la société civile mobilisent les ressources du public en dehors des institutions officielles de l'État. Ces groupes de personnes peuvent ensuite combiner leurs ressources pour défendre des questions auxquelles ils croient fermement, comme la lutte contre la corruption de la police. De solides organisations de la société civile peuvent coordonner les préférences de nombreuses personnes et utiliser leur position pour faire pression sur les hommes politiques. Ils peuvent s'appuyer sur l'expérience conjointe de leurs membres pour analyser de manière critique les politiques de lutte contre la corruption et suggérer des améliorations ou des modifications. Un autre avantage de la société civile est qu'elle peut organiser internationalement les ressources du public au-delà des frontières des États. Le caractère international de la société civile signifie que dans les sociétés où les institutions sociales nationales sont faibles, les acteurs de la société civile extérieurs peuvent soutenir les groupes nationaux dans les réformes nécessaires.¹³⁸

Exemple 5: Une organisation anti-corruption de la société civile – Transparency International

Transparency International (TI) a été fondée en 1993 et est aujourd'hui une organisation mondiale de la société civile engagée dans la lutte contre la corruption. Elle a développé un réseau mondial d'associations nationales qui œuvrent pour promouvoir la transparence au sein des organisations publiques et privées afin de réduire les incidences de la corruption.

TI est reconnu pour sa mobilisation autour de la lutte contre la corruption. Il plaide pour que la Banque mondiale, les Nations Unies et le Fonds Monétaire International mettent la corruption au centre de leurs positions politiques.

TI a contribué à la formulation de la Convention des Nations Unies contre la corruption et de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Elle a également participé étroitement à la mise en place de la Convention anti-corruption de l'OCDE.

Étant donné que le terme «société civile» englobe un large éventail d'acteurs, il est difficile de définir ses fonctions essentielles. Elle fait beaucoup de choses et ses rôles seront différents selon les pays. Ce chapitre met en évidence quatre domaines d'activité clés contribuant à la lutte contre la corruption policière.

1. *Renforcement des capacités et partage des connaissances.* Les organisations de la société civile ont souvent des compétences particulières ou une expertise spécialisée pouvant être utiles dans la prévention et la détection de la corruption. D'autres organes de supervision externe trouvent donc souvent utile de coopérer avec les organisations de la société civile pour accroître leurs compétences, partager les connaissances et échanger les bonnes pratiques. Par exemple Altus, une alliance de centres universitaires et d'ONG bien établies sur les cinq continents, a fourni une plate-forme pour la diffusion des connaissances sur la sécurité et la justice, des méthodes de recherche interculturelles et des outils de lutte contre la corruption.¹³⁹ De plus, diverses organisations de plaidoyer et instituts universitaires ont produit des manuels et des directives - comme cette boîte à outils - distillant l'expertise sur la capacité de la police à rendre des comptes et sur la lutte contre la corruption.¹⁴⁰
2. *Travail de sensibilisation.* Des ONG internationales telles qu'Amnesty International et Human Rights Watch travaillant avec des groupes sur le terrain se sont concentrées depuis de nombreuses années sur les manquements policiers. Une stratégie consiste à écrire des «rapports parallèles» qui sont envoyés aux organes de l'ONU pour consigner les faits et remettre en question les versions gouvernementales des événements présentés aux comités surveillant la mise en œuvre des traités.¹⁴¹ Les ONG ont la possibilité de former des coalitions internationales et nationales encourageant les gouvernements à élaborer et mettre en œuvre des lois, des politiques et des programmes efficaces contre la corruption.¹⁴² Les organisations de la société civile peuvent également «désigner et blâmer» les fonctionnaires corrompus, en soulignant leur mauvais comportement et en plaidant pour obtenir réparation. Cela peut causer de l'embarras au niveau international et, au niveau national, cela peut motiver le public à forcer ses élus à agir.
3. *Déclenchement d'une action à l'encontre de l'exécutif, du parlement ou du judiciaire.* Parfois, la révélation de la corruption est suffisante pour contraindre un organe gouvernemental à agir.

Lorsque les organisations de la société civile désignent et blâment des responsables corrompus ou mènent des campagnes de sensibilisation au problème de la corruption policière, elles peuvent provoquer des enquêtes publiques. Les cas les plus spectaculaires sont ceux où des bureaucrates ou des fonctionnaires corrompus sont mis en accusation, poursuivis ou contraints de quitter leur emploi après que leurs infractions soient exposés publiquement. Dans les pays où les institutions de la société civile sont particulièrement solides et où l'accès à l'information est ouvert, les responsables politiques peuvent tenter de réformer les institutions avant que des allégations ne soient soulevées, sur l'hypothèse que les manquements ne pourront être dissimulés efficacement.¹⁴³

4. *Initiation d'un débat public.* Certaines questions liées à la corruption n'ont pas une seule réponse correcte, et chaque société doit déterminer comment elle souhaite résoudre le problème. Par exemple, l'équilibre précis entre l'indépendance opérationnelle de la police et le contrôle démocratique peut différer d'un pays à l'autre en fonction du passé de la police. La société civile peut offrir des plates-formes pour débattre de ces questions délicates, telles que des conférences universitaires, des magazines ou des revues, ou les publications d'ONG et d'autres parties intéressées.

4.7.2. Le rôle des médias

Les médias représentent un type particulier d'organisation de la société civile - une organisation qui se consacre à la découverte et publication d'informations. Historiquement, les médias ont joué un rôle très important en révélant la corruption de la police et en plaidant pour des réformes. Ceci a joué un rôle déterminant dans l'établissement de la Commission Mollen à New York, et les médias sont souvent en première ligne pour dénoncer la corruption. De cette façon, ils ont une relation symbiotique avec d'autres institutions de supervision externe. Les médias sont également importants pour relayer et amplifier le message des organes de supervision et d'enquêtes, comme lorsque le New York Times a écrit sur l'enquête Mollen, transmettant ainsi ses conclusions au public.¹⁴⁴

Les médias peuvent être privés et à but lucratif, comme c'est le cas de la plupart des journaux et des chaînes de télévision, ou être publics et sans but lucratif, comme par exemple la BBC au Royaume-Uni et la National Public Radio aux USA. Il n'y a pas de réponse unique à la question de savoir lesquels des médias publics ou privés sont les meilleurs, car ils ont tous les deux leurs forces et leurs faiblesses. Avec les médias privés, il est plus facile de s'assurer qu'ils sont indépendants des manipulations gouvernementales, mais ils peuvent être soumis à des intérêts privés et à des investisseurs, et découragés de dépenser de l'argent pour un journalisme d'enquête de haute qualité si les divertissements sont plus rentables.¹⁴⁵ Les médias privés disposent cependant de davantage de ressources pour produire un journalisme d'enquête de haute qualité. Les médias à but non lucratif ont l'avantage que le mandat de leur organisation est de maintenir le public informé; et par conséquent de se concentrer sur des questions d'intérêt public. Cependant, en cas de financement public des médias, les gouvernements risquent d'interférer dans le contenu des informations. En général, le nombre, la diversité des médias, et la multiplicité des propriétaires d'organisations médiatiques devraient être des garanties essentielles. La concentration des médias dans une même main peut créer des opportunités pour abuser ou trahir la confiance du public.

4.7.3. Défis

Les travailleurs de la société civile et les journalistes peuvent être confrontés à des obstacles difficiles et dangereux lors de leurs enquêtes sur la corruption policière. Les ONG qui critiquent la police peuvent être harcelées et même leurs militants emprisonnés. A la Jamaïque, par exemple, des défenseurs des droits de l'homme ont été accusés d'ingérence illégale, qualifiés d'ennemis de la police et de criminels par les autorités.¹⁴⁶ Au Cameroun, les ONG se sont vu refuser le droit d'opérer et ont parfois été évincées par décret.¹⁴⁷ C'est pourquoi, le travail des acteurs de la société civile peut être dangereux dans les sociétés où l'Etat de droit n'est pas fermement ancré et où les libertés civiles fondamentales sont régulièrement violées.

Un deuxième obstacle pour les membres de la société civile peut être le déni d'information. Etant donné que les membres de la société civile n'ont souvent pas de statut officiel, la confidentialité et le secret d'Etat peuvent être invoqués par la police pour empêcher l'observation de leurs activités.¹⁴⁸

Les journalistes font face à des obstacles similaires lorsqu'ils tentent d'enquêter sur la corruption de la police. Il y a

d'abord le risque que les journalistes soient dissuadés de mener une enquête suite à des intimidations physiques de la part de la police, craignant d'être exposée. Par exemple, l'ONG Reporters sans frontières affirme qu'au Mexique «il est très dangereux pour les médias, en particulier les médias locaux, de couvrir les allégations de corruption gouvernementale, de collusion avec les trafiquants de drogue ou de violations des droits de l'homme par la police ou les forces armées».¹⁴⁹ Selon cette même source 1003 journalistes ont été assassinés au Mexique entre 2003 et 2017.

Un second problème est celui des reporters qui, parce qu'ils interagissent fréquemment avec la police et dépendent des policiers pour obtenir des informations sur des affaires et des citations pour des reportages, peuvent s'identifier à la police, ce qui les empêche d'écrire des articles critiquant sa conduite.¹⁵⁰ De plus, si ces journalistes écrivent des reportages critiques sur la police, ils peuvent en souffrir professionnellement si les policiers refusent à l'avenir de coopérer avec eux. Cette stratégie, connue sous le nom de «régulation de l'accès», implique que la police accorde de particulièrement bonnes «exclusivités» aux journalistes présentant son travail sous un jour favorable et punit les journalistes critiques à son égard en leur refusant des interviews et des informations.

Un troisième problème auquel sont confrontés les journalistes est la protection de leurs sources confidentielles. Les pays dépourvus de solides protections légales permettant aux journalistes de dissimuler des sources confidentielles peuvent créer des obstacles à une presse solide pour deux raisons: 1) les journalistes risquent d'être contraints de témoigner ou être emprisonnés s'ils ne révèlent pas l'identité de leurs sources; et 2) les journalistes auront du mal à convaincre les sources de coopérer s'ils ne peuvent pas leur garantir l'anonymat.

Exemple 6: Les médias et une corruption très répandue – le cas de Vladimiro Montesinos Torres au Pérou

Dans les années 90, sur l'ordre du président Alberto Fujimori, le Pérou était dirigé par le chef de la police secrète, Vladimiro Montesinos Torres. Montesinos a ainsi développé l'un des systèmes de corruption les plus élaborés que l'on ait répertorié. Son effet fut de saper complètement le fonctionnement de la démocratie péruvienne.

Montesinos soudoyait systématiquement la police, le pouvoir judiciaire, les médias et tous ceux qui s'opposaient à lui. Il a utilisé des fonds secrets, par le canal des budgets militaires, pour graisser les rouages de sa machine élaborée. Exceptionnellement, chaque fois que Montesinos soudoyait quelqu'un, une vidéo enregistrait la transaction. Avec tant de pots-de-vin, il avait besoin d'un système de comptabilité pour savoir où était l'argent, et ce système s'est avéré efficace. Les économistes de Stanford, John McMillan et Pablo Zoido, ont examiné ces bandes vidéo et analysé le coût de la corruption des différents contrôles sur le pouvoir du chef de la police. En fin de compte, Montesinos ne fut pas assez minutieux, et la fuite de la vidéo d'un pot-de-vin au dernier organe de presse indépendant a précipité la chute du gouvernement. McMillan et Zoido écrivent:¹⁵¹

« Trois mois et demi seulement après les élections, le gouvernement Fujimori est tombé, après la diffusion d'une vidéo de Montesinos à la télévision. Montesinos était vu en train de payer 15 000 \$ par mois un politicien de l'opposition, Alberto Kouri, pour changer de camp et soutenir le président. D'autres bandes vidéo ont ensuite été diffusées, devenant ainsi une forme de télé-réalité propre au Pérou. Les bandes vidéo, que l'on a appelé les vladivideos, ont révélé l'ampleur du pouvoir de Vladimiro Montesinos. Elles l'ont montré, par exemple, offrant à Alipio Montes de Oca, un juge de la Cour suprême, la présidence de la commission électorale nationale, avec un salaire supplémentaire de 10 000 dollars par mois, des soins médicaux et une sécurité personnelle; ou corrompant Ernesto Gamarra, un membre d'une commission du Congrès enquêtant sur les sources d'argent de Montesinos, pour orienter l'enquête loin de Montesinos; et assurant au propriétaire de Lucchetti, une compagnie de pâtes chilienne, un jugement favorable dans un différend juridique sur la construction d'une usine. » Qu'un système aussi élaboré puisse être démonté par un organe de presse qui publie les preuves de corruption témoigne du pouvoir de médias libres.

4.7.4. Recommandations à la société civile

Étant donné la grande diversité d'acteurs composant la société civile, il est difficile d'extraire un ensemble de recommandations essentielles. La défense juridique des libertés civiles fondamentales, telles que le droit à la liberté d'expression, la liberté de croyance, la liberté d'association et la protection contre l'arrestation ou l'emprisonnement arbitraires, constitue une protection juridique essentielle pour une société civile solide. Les dispositions légales qui renforcent le droit du public à l'information, telles que les lois sur la liberté de l'information, aident également les organisations de la société civile à exercer leur rôle d'observation. Les ONG peuvent entreprendre plusieurs activités pour renforcer leur surveillance de la corruption de la police.

- Les organisations de la société civile trouvent souvent leur force dans le nombre; la constitution de réseaux d'ONG ou de larges regroupements d'associations professionnelles peut amplifier le message d'une ONG au travers d'un réseau. Cela peut augmenter la pression que les acteurs de la société civile peuvent exercer sur les élus et la police.
- Les organisations de la société civile peuvent mobiliser leur expertise pour interpréter et traduire pour un public plus large des activités policières complexes ou des documents techniques, renforçant ainsi l'engagement du public dans les activités de la police.
- Partout où c'est possible, les organisations de la société civile doivent s'efforcer d'être consultées sur les questions liées à l'interaction entre la police et la communauté dont elle a la charge. En outre, la police doit s'efforcer de consulter régulièrement la société civile au niveau communautaire, car cela renforce la supervision démocratique et améliore les résultats de la police.¹⁵²
- Les superviseurs et les législateurs doivent consulter les acteurs pertinents de la société civile qui peuvent avoir une expertise utile.

L'existence d'un code professionnel strict concernant les sources pour les journalistes est un principe fondamental pour éviter la cooptation des journalistes par la police. Les journalistes doivent adopter une politique qui garantit l'anonymat des sources à la condition que la divulgation de leurs identités pose des risques personnels ou professionnels. Les journalistes ne devraient pas autoriser les demandes d'anonymat émanant de fonctionnaires qui cherchent à diffuser des opinions anonymes, ni accepter des documents d'information «non officiels» conçus pour orienter leur compréhension d'un fait. Des règles strictes sur l'octroi de l'anonymat permettent aux sources importantes et aux dénonciateurs d'être garantis une protection, tout en empêchant que des policiers fassent pencher des articles de journaux en leur faveur.

Il existe quelques lois et arrangements institutionnels clés permettant le fonctionnement de médias libres et efficaces pouvant contribuer à la lutte contre la corruption.¹⁵³

- Des lois solides contre la censure et encourageant la liberté d'expression ;
- Des lois antitrust robustes, empêchant la concentration de la propriété des médias entre les mains de quelques personnes ;
- Pas de licence ou autres restrictions pour entrer dans le domaine du journalisme ou créer un média. Obliger les journalistes à obtenir des licences pour exercer efficacement leurs fonctions constitue un mécanisme de contrôle du contenu des médias, leur licence pouvant être refusée aux journalistes critiques.
- Les journalistes doivent appliquer des codes de conduite stricts concernant l'anonymat des sources. Il doit y avoir des normes juridiques claires concernant la confidentialité des sources des journalistes.
- La police doit tenir des conférences de presse et informer les médias de ses activités dans la mesure où cela est compatible avec la protection des opérations.

4.8. Enquêtes spéciales (ou ad hoc)

Les organismes chargés d'examiner ou d'enquêter sur des événements, pratiques ou politiques particuliers sont connus sous le nom d'enquêtes¹⁵⁴ ou commissions d'enquête. Les enquêtes examinent non seulement ce qui a eu lieu par le passé, mais sont souvent invitées à faire des recommandations sur la modification des politiques, pratiques ou institutions afin d'éviter la répétition des problèmes identifiés. Au cours des quarante dernières années, il y a eu de nombreuses enquêtes sur la corruption de la police. Elles ont normalement été initiées pour répondre à des allégations portées par des membres du public, des médias ou de la police elle-même.

Les enquêtes sont normalement lancées pour une période déterminée et sont assorties d'un mandat très spécifique. Elles disposent souvent de pouvoirs étendus pour recueillir des renseignements pertinents dans le cadre de leur mandat, y compris le pouvoir d'assigner et d'entendre des témoignages sous serment. Les enquêtes ont normalement recours aux autorités d'application de la loi pour les aider à obtenir la coopération des personnes concernées. Les enquêtes sur la corruption de la police recueillent souvent des informations auprès d'un large éventail d'acteurs, y compris des membres de la police (souvent des donneurs d'alerte et des policiers impliqués dans la corruption), des membres du public (souvent des criminels ayant bénéficié de la corruption de la police), les organisations de la société civile et les médias.

Les enquêtes sont le plus souvent menées par des commissions nommées par des dirigeants nationaux ou régionaux. Il existe cependant des enquêtes judiciaires et des enquêtes parlementaires sur la corruption de la police. Indépendamment du type d'enquête, elles sont conduites par des personnes qui ne servent pas présentement dans la police. Voir chapitre 7.

4.8.1. Rôle des enquêtes spéciales

Les fonctions d'une enquête *spéciale* dépendent de l'organe l'ayant déclenché, de son mandat et des pouvoirs dont elle dispose. Les enquêtes sur la corruption policière remplissent trois fonctions générales qui contribuent à la supervision externe de la police.

Le rôle principal des enquêtes sur la corruption de la police est d'identifier *les schémas de corruption*, ainsi que les facteurs contribuant à la corruption au sein d'un service de police. Les enquêtes se concentrent normalement sur la corruption systémique. Généralement, elles ne s'occupent pas des cas individuels à moins que cela ne soit pour illustrer des tendances à des pratiques plus étendues de corruption.

Alors que les enquêtes ne portent généralement pas sur les individus et n'ont pas le pouvoir de poursuivre les membres de la police soupçonnés d'être impliqués dans la corruption, elles peuvent dans certains cas *recommander que les procureurs enquêtent* sur les activités de certains policiers.¹⁵⁵

Les enquêtes *sensibilisent à la corruption de la police* en diffusant les résultats de leurs enquêtes. Cela permet aux organisations de la société civile, aux médias et au public de garder un intérêt sur la lutte contre la corruption policière et de faire pression sur le pouvoir exécutif et ses représentants élus pour qu'ils prennent des mesures pour prévenir la corruption.

4.8.2. Défis

Les services de police effectuent souvent des changements internes à la suite d'une enquête et sur la base de ses recommandations. Il est difficile de faire en sorte que les conclusions et les recommandations d'une enquête aient un impact durable sur la lutte contre la corruption policière.¹⁵⁶ La Commission Mollen (qui a enquêté sur la corruption au sein du département de police de New York) et d'autres enquêtes au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie ont cherché à garantir un impact durable sur la corruption au sein de la police en recommandant la création d'un organe de surveillance externe permanent pour prévenir de la corruption de la police et enquêter sur celle-ci.

4.8.3. Recommandations pour les enquêtes spéciales

Les enquêtes spéciales sont par nature propres à un ensemble donné de circonstances. Il y a cependant plusieurs recommandations générales:

- Les enquêtes spéciales doivent avoir suffisamment de pouvoirs d'enquêtes, incluant des enquêteurs indépendants et des pouvoirs d'assignation.
- Les enquêtes spéciales doivent essayer de sélectionner des enquêteurs qui ne sont pas liés par une forte loyauté envers les services sur lesquels ils enquêtent, qui n'ont aucun conflit d'intérêts et qui sont indépendants de toute influence politique.
- Idéalement, les enquêtes spéciales doivent pouvoir faire des recommandations contraignantes ou être parties prenantes aux procédures de réforme que l'enquête a provoquées.¹⁵⁷

- Les enquêtes spéciales doivent avoir un mandat étendu pour poursuivre la corruption. Le succès de la Commission Mollen a été dû en partie à sa capacité à enquêter sur la corruption dans n'importe quel quartier de New York et à n'importe quel niveau. Elle a conclu que l'un des inconvénients des enquêtes anticorruption antérieures avait été leur portée limitée, réservée à des officiers ou unités particuliers.¹⁵⁸
- Idéalement, les enquêtes publiques doivent avoir une base législative stipulant leurs pouvoirs et procédures.

5

Conclusions - Chapitre 6

Ce chapitre traite des principaux organes impliqués dans le contrôle et la supervision externe de la police. L'intention est de souligner l'importance vitale de toutes les institutions de contrôle et de supervision externes dans la lutte contre la corruption de la police et illustrent leur rôle complémentaire dans la régulation de la police. Il vise à offrir des conseils pratiques sur la manière dont le contrôle et supervision externes de la police sont, et peut être, menés. La supervision et le contrôle externes non seulement favorisent le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme, mais accroissent également l'efficacité et la performance des services de police, car ils peuvent ainsi agir en ayant la confiance et le respect du public qu'ils servent.

7

Chapitre 7

Enquête



Gerard Snel

1

Introduction du Chapitre 7

Ce chapitre traite des enquêtes sur la corruption de la police. Il décrit comment une démarche bien structurée permet de poursuivre pénalement les comportements contraires à l'éthique. Il examine comment organiser les instances d'investigation, internes et externes, identifie les défis posés aux enquêteurs par la culture policière et souligne l'importance de développer des stratégies d'enquêtes. Ce chapitre fournit à la fois un cadre théorique et sert de guide pratique, en s'appuyant sur des exemples tirés de situations réelles.

Ce chapitre fournit également un cadre pour classer les différentes formes de corruption de la police par catégories et explique les différentes stratégies d'enquêtes qui peuvent être utilisées. Il procure des informations générales sur les enquêtes - y compris les sept questions clés - et sur les quelques principes à respecter dans la conduite des enquêtes. Quelques exemples d'organismes anti-corruption couronnés de succès sont présentés.

La corruption peut survenir à tous les niveaux de la société, mais ses effets sont différents selon qu'ils affectent le gouvernement, les entreprises ou la société civile. Le milieu où se déroule une enquête de corruption dans la police joue un rôle sur son efficacité. Ce chapitre propose des modèles pratiques et des recommandations ainsi que leur application dans des contextes spécifiques.

1.1. Qu'est-ce que l'enquête?

L'enquête est le processus d'examen de faits liés aux infractions criminelles et autres méfaits commis par des policiers. L'enquête comprend les activités qu'un service mène après avoir reçu une plainte dénonçant une inconduite ; son but est de déterminer si la plainte est fondée. Des enquêtes menées par des services de police ou des organes anticorruptions (indépendants) peuvent être engagées sur la base de plaintes déposées par le public ou par des policiers, ce qui n'empêche pas leur implication en tant qu'acteur ou témoin. Les mécanismes de contrôle interne (voir chapitre 5) et l'enquête proactive peuvent également initier ce processus d'enquête.

Ce chapitre met en évidence les caractéristiques d'une stratégie d'enquête. Celle-ci doit permettre de rassembler les preuves qui confirmeront ou infirmeront la dénonciation. Les stratégies peuvent porter sur les moyens de recueillir les informations. Une stratégie possible est l'approche bien structurée de traitement d'un problème particulier en définissant des pistes d'enquête. Elle va au-delà de l'application d'une seule méthode d'enquête : c'est une démarche qui prend en compte les opportunités aussi bien que les limites, les obligations et les risques ; sur la base de ces considérations, une politique de résolution du cas particulier est définie.¹⁵⁹ La stratégie est la manière de garantir la transparence, la régularité et l'équité de la procédure.

Liens avec les autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont aussi traités plus en détail dans d'autres chapitres :

Le chapitre 1 fournit des informations complémentaires sur les différentes formes de corruption ;

Le chapitre 4 traite du comportement d'un policier qui ne peut être considéré comme corrompu, mais qui doit être traité car il enfreint les règles d'éthique ;

Les thèmes des chapitres 5 et 6, contrôles internes et externes, sont liés au présent chapitre, car les contrôles peuvent fournir des éléments qui guident le processus d'enquête.

Des informations supplémentaires peuvent aussi être trouvées dans le chapitre 3.

Les liens spécifiques seront mentionnés dans le texte.

2

Pourquoi l'enquête est-elle impotante dans la lutte contre la corruption?

Cette section expose les raisons pour lesquelles l'enquête des infractions commises par des membres des services de police est importante pour prévenir et réduire la corruption.

2.1. On doit avoir confiance dans la police

Pour être efficace, la police doit jouir de la confiance du public. La corruption de la police la détruit. La poursuite des infractions et des abus commis par des policiers est indispensable pour que le public puisse faire confiance à sa police.

S'attaquer à la corruption de la police est fondamental, car ses activités offrent de nombreuses opportunités de corruption. Les policiers peuvent détourner des informations de leur destination et les utiliser pour faire chanter des personnes, etc. Les informations sur les actes criminels peuvent être dissimulées pour protéger les auteurs de délits. Le contrôle physique des suspects peut également être source d'abus.

A une plus grande échelle, la corruption de la police peut affecter directement la croissance économique par le prélèvement d'une «taxe» illégale sur des petites entreprises ou des transports, de la même manière que le ferait une organisation mafieuse¹⁶⁰; les investissements étrangers peuvent être freinés.

2.2. Les criminels ont intérêt à corrompre les policiers

Des études montrent qu'un niveau de corruption élevé de la police favorise le développement de la criminalité organisée à grande échelle.¹⁶¹ Les organisations criminelles ont un grand intérêt à corrompre les policiers en raison de leur position unique : ils ont accès aux informations confidentielles et sont en mesure de protéger les entreprises illégales telles que la prostitution, la drogue, la pornographie, etc...

Dans la relation entre la corruption de la police et le crime organisé, les sommes d'argent en jeu sont considérables pour les criminels tandis que les policiers corrompus ne reçoivent souvent que de petits montants pour leur complicité. Pour des sommes relativement modestes, les policiers, par exemple, ouvrent des portes qui devraient rester closes, protègent des maisons de passe alors qu'ils devraient les fermer et protègent les transports de drogue. Ces actions (ou inactions) facilitent les entreprises criminelles. Ce ne sont pas seulement les criminels qui ont intérêt à corrompre les policiers; les terroristes, les politiciens, les seigneurs de la guerre, etc. ont tous leurs propres motivations pour corrompre les policiers dans un but spécifique.

Exemple 1: "policiers mafieux"

En 2006, Louis Eppolito et Stephen Caracappa, deux détectives new-yorkais à la retraite, ont été condamnés pour des crimes commis de 1979 à 2005. Ils ont mené une double vie en tant qu'informateurs et ont engagé des tueurs pour la famille Lucchese et le chef de la mafia Anthony 'Gaspape' Casso. Les deux détectives ont été reconnus coupables de huit meurtres. Le binôme a reçu des paiements de 4000 dollars par mois pour fournir des informations, les paiements atteignant 75 000 dollars pour les meurtres. D'autres accusations incluaient le blanchiment d'argent, l'enlèvement et l'obstruction à la justice. Dans un cas, il a été prouvé que

le duo avait fourni de fausses informations sur une cible aboutissant à la mort d'un homme innocent. Ils ont renseigné la mafia sur les informateurs de la police et, à une occasion, ont arrêté un membre de la mafia, puis l'ont rendu au groupe criminel qui l'a torturé et tué. Ces hommes ont également été reconnus coupables de commerce de méthamphétamines alors qu'ils étaient à la retraite dans le Nevada.

2.3. La nature auto-protectrice des services de police

Les organisations fermées comme les services de police développent une culture auto protectrice. C'est le soi-disant "code bleu" ou le "mur bleu du silence". Cette loi du silence est une règle non écrite qui veut qu'un policier ne dénonce pas les erreurs, les fautes de comportement ou les délits commis par ses collègues. Si un policier est interrogé sur une faute de comportement impliquant un collègue, il se retranchera habituellement derrière le fait qu'il ignore tout. Ce mécanisme facilite la corruption et constitue un obstacle à sa poursuite. Les policiers dépendent les uns des autres pour leur sécurité et leur bien-être ; ils travaillent souvent dans des circonstances extrêmes, étant confrontés à la violence, à la pauvreté et au «côté sombre» de la société. Ces circonstances génèrent de grandes pressions et renforcent leur solidarité. Celle-ci nourrit la culture du silence chez les policiers qui les amène à mentir ou à regarder ailleurs pour protéger leurs collègues.

Encart 1: Comment gérer la loi du silence

Mesures pour faire face à la loi du silence dans les enquêtes sur la corruption

- Acceptez que ce phénomène existe: ne le niez pas. Mettez l'accent sur les responsabilités personnelles.
- Récompensez les policiers qui se détournent de cette culture.
- Protégez les policiers qui font le pas pour donner des informations sur la corruption.

Ce phénomène ne doit pas être sous-estimé : il a un effet dévastateur sur l'efficacité d'une enquête de corruption. La loi du silence est renforcée par deux constatations que peuvent faire les policiers :

1. Les policiers estiment que le fait de dénoncer d'autres policiers corrompus n'aboutira pas automatiquement à des condamnations ou à des mesures sévères à leur encontre. Il y a de bonnes raisons de penser ainsi, car on trouve difficilement des cas dans lesquels des enquêtes sur la corruption ont effectivement débouché sur une action en justice couronnée de succès. Cela dissuade les policiers de signaler une faute de comportement et de fournir des preuves.
2. C'est une croyance bien établie parmi les policiers que le signalement d'agents corrompus ruinera leur propre carrière. Et il y a de bonnes raisons de le penser; il existe beaucoup de cas de policiers ayant vu leurs perspectives de carrière détruites suite à un signalement de corruption ou de faute de comportement.¹⁶²

3

Comment peut-on intégrer l'enquête avec la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique?

Cette section fournit un guide opérationnel pouvant aider les services de police engagés dans la lutte contre la corruption à élaborer des outils et des mécanismes d'enquête sur les infractions commises par leur personnel. Les thèmes suivants seront abordés :

- Identification du type de corruption.
- Développement d'une stratégie d'enquêtes.
- Techniques d'enquêtes.
- Gestion du processus d'enquête.
- Processus de décision dans l'enquête.
- Rôle des autorités de poursuite pénale.
- Traiter les fautes de comportement dans la police.

3.1. Identification du type de corruption

Comprendre le pourquoi de l'apparition de la corruption est la première étape de l'élaboration de stratégies, de mécanismes et de processus pour intégrer l'enquête dans la lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique. Le contexte et le niveau de développement du service de police déterminent en grande partie l'apparition de la corruption.

Les phénomènes de corruption les plus difficiles à investiguer sont ceux induits par des raisons économiques et politiques. La loi économique de l'offre et de la demande s'applique aux comportements illégaux quand des policiers corrompus cherchent à tirer profit de leurs activités. À long terme, des réseaux économiques se forment qui protègent et soutiennent les activités illégales. Cette industrie illégale bénéficie de la complicité de policiers qui s'y engagent dans l'espoir de gains personnels.

Les phénomènes de corruption affectant l'ensemble du système judiciaire requièrent des enquêtes différentes de celles qui portent, par exemple, sur le policier qui accepte un pot-de-vin lors d'un simple contrôle de circulation. Les cas de corruption systémiques (voir chapitres 2 et 6) peuvent perdurer pendant des décennies et ne disparaissent pas une fois les réformes entamées. En fait, la corruption systémique augmente très vraisemblablement pendant les périodes de transition, quand les criminels, les groupes de pression ou autres profitent de la situation instable pour étendre leurs entreprises et augmenter leur influence. Pour en savoir plus sur les formes de corruption de la police, voir l'encart 2 ci-dessous.

La corruption systémique et organisée est susceptible de se développer davantage dans les pays en transition et en développement, où les comportements criminels sont largement répandus et où prospère la corruption, que dans les pays développés ou en situation de post-conflit.

Encart 2: Formes de corruption de la police

La corruption de la police revêt plusieurs formes. Dans le cadre de ce chapitre, Il convient de distinguer entre:

- *Les formes classiques de corruption* exercées par des individus ou des groupes, telles que les dessous-de-table ou toute autre forme de gain pour un bénéfice personnel.
- *Corruption des processus* destinée à influencer l'issue d'un processus judiciaire et d'une enquête.
- *Faute de comportement* : comportements déviants de policiers dont ils ne bénéficient pas directement sur le plan matériel, mais qui nuisent à l'image de la police.

Pour plus de détails sur les différentes formes de corruption, voir chapitre 1.

3.2. Développement d'une stratégie d'enquête

Plusieurs facteurs permettent de développer une stratégie d'enquête sur la corruption de la police. Après avoir identifié le type de corruption à l'œuvre dans les services de police, l'élaboration de la stratégie d'enquêtes nécessite l'analyse de la nature du phénomène identifié.

Pour établir une stratégie d'enquête efficace, la corruption doit être différenciée selon qu'elle est *organisée* ou *répandue*.

Au niveau le plus bas de la collusion organisationnelle, la corruption *désorganisée* est semblable à des pommes pourries dans un tonneau. Toutes les pommes du tonneau ne sont pas contaminées. Ce type de corruption est caractérisé par des actes individuels de mauvais comportement, sans liens avec d'autres. La meilleure façon de lutter contre ce phénomène est d'identifier les auteurs individuels puis de recueillir les preuves qui permettront de les confondre. Par exemple, un policier qui transmet des informations classifiées à une organisation criminelle peut laisser des traces numériques sur l'ordinateur auquel il s'est connecté, les données récupérées peuvent être analysées, etc. Une action secrète concise et rapide ciblant le suspect pourra dans ce cas être efficace.

À un niveau supérieur, la corruption *répandue désorganisée* implique une gamme plus étendue d'activités corrompues ancrées dans la culture de travail (la totalité ou la plupart des pommes sont pourries ou «orchidées pourries»), mais toujours à un niveau individuel. Les stratégies pour identifier les individus dans un environnement où la corruption est répandue sont plus difficiles à déterminer. On peut développer des stratégies pour distinguer les pommes pourries des bonnes pommes, ou utiliser les bonnes pommes pour identifier celles qui sont pourries.

La corruption *généralisée organisée* s'écarte des activités de corruption aléatoires et fait référence à la nature planifiée et structurée de la corruption qui implique souvent la direction supérieure. Dans ces cas, la corruption est si étendue que tout le tonneau peut être pourri. Dans une telle situation, des analyses des relations sont nécessaires, car certains des officiers corrompus peuvent agir en groupe pour commettre des délits au profit d'une même organisation criminelle. Les stratégies d'enquête efficaces dans de tels cas comprennent des programmes de protection de témoins et prévoient des opérations d'infiltration dans la durée.

Trois facteurs supplémentaires¹⁶⁴ sont utiles pour définir une stratégie d'enquêtes sur la corruption.

1. Nombre de policiers impliqués.

- Plus leur nombre est élevé, plus il est difficile de mener certaines activités comme des opérations d'infiltration.
- Plus leur nombre est élevé, plus il y a d'oreilles et d'yeux dans l'organisation (il est donc plus difficile de tenir l'enquête secrète).
- Plus leur nombre est élevé, plus grande est la probabilité que l'un des suspects coopère avec l'équipe d'enquête.

2. Implication du niveau politique.

- Nécessite des mesures supplémentaires pour faire écran et protéger l'enquête.
- Nécessite des mesures supplémentaires pour garantir un procès équitable.
- Induit la possibilité que les politiciens aient des sources disponibles au sein de la police qui leur livrent des informations importantes.
- Impose que des programmes de protection des témoins soient mis en place.

3. Attention des médias.

- Les témoins et les preuves peuvent devenir moins utiles lorsque les journalistes se livrent à leurs propres enquêtes.
- Les témoins peuvent être intimidés par l'attention des médias.
- L'affaire peut devenir politique en raison de la couverture médiatique.
- L'attention des médias peut exercer une pression sur l'enquête.

3.3. Stratégies d'enquête

Après avoir examiné la nature de la corruption en question, il faut s'intéresser aux stratégies d'enquête appropriées. Une liste non-exhaustive de ces stratégies est proposée ci-dessous.

3.3.1. Basée sur le renseignement

La majorité des stratégies d'enquête ressortissent à un modèle de corruption individuelle. Elles ont pour but d'identifier et d'appréhender les policiers qui, individuellement, commettent des infractions. Cette approche qui tend à négliger les structures et les tendances et, en se concentrant sur les individus plutôt que sur les groupes ou les réseaux, risque d'occulter d'autres acteurs qui peuvent être impliqués dans des activités de corruption.

Une approche plus large est «d'aller à la pêche». Elle recherche toujours les schémas de corruption - en se concentrant sur des «arrangements» plutôt que sur des «événements» - son objectif est d'identifier le plus grand nombre possible d'officiers corrompus. En tant que stratégie, elle permet aux enquêteurs de repousser les arrestations jusqu'à ce que le maximum de preuves ait été recueilli. L'inconvénient de cette stratégie est que les policiers soupçonnés continuent de commettre des infractions pendant la durée de l'enquête, ce qui soulève des questions d'ordre éthique.

3.3.2. Centrée sur l'enquête

Les stratégies d'enquête criminelle sont souvent axées sur le criminel plutôt que sur l'environnement dans lequel les infractions se produisent; et cela s'applique également aux enquêtes sur la corruption. Le point de départ de l'enquête est souvent une plainte ou le résultat du recueil de renseignements par des informateurs. Les stratégies d'enquêtes sont généralement centrées sur l'auteur de l'infraction, et les enquêteurs ont pour but de recueillir des preuves contre le suspect. En raison de la nature secrète de la corruption, il est souvent difficile d'obtenir des preuves: les policiers sont extrêmement prudents, ils laissent peu de trace et leurs activités sont souvent trop bien dissimulées pour être remarquées.

Il y a deux autres options d'action :

1. *L'organisation criminelle est l'objectif.* Au lieu de se concentrer sur un policier suspect, les efforts de l'enquête sont mis sur l'organisation criminelle suspectée d'être soutenue par des policiers

corrompus. Au cours de l'enquête sur l'organisation criminelle, les détectives de l'unité anti-corruption sont associés à l'équipe d'enquêteurs. Leur tâche consiste à identifier les personnels corrompus et à s'assurer que des preuves suffisantes sont recueillies sans compromettre l'enquête principale. La probabilité de pouvoir identifier des policiers corrompus lors d'une telle enquête est élevée ; c'est une approche efficace d'enquête sur la corruption.

2. *Les activités spécifiques sont l'objectif* : la corruption de policiers présente plus d'intérêt pour certaines activités que pour d'autres. Les entreprises de transport, par exemple, peuvent bénéficier de la corruption des policiers lors du transport de marchandises prohibées. L'enquête se concentre sur les activités illégales de l'entreprise ou celles d'un secteur spécifique, et les détectives de l'unité anti-corruption participent à l'enquête. L'objectif de l'enquête est d'analyser le processus illégal ; le rôle des policiers corrompus est mis en lumière dans ce contexte.

3.3.3. Autres stratégies importantes

3.3.3.1. Stratégies de communication

Les enquêtes sur la corruption, par définition, soulèvent l'attention des médias. Ils peuvent être une menace pour l'enquête s'ils ne sont pas gérés efficacement ; mais ils offrent aussi l'occasion à la police de faire preuve de transparence et de gagner la confiance du public. Les stratégies médiatiques et de communication ne doivent pas être sous-estimées ; elles constituent un critère de succès indispensable à l'enquête.

Encart 3: Questions sur les médias dans une stratégie d'enquête

Quelques questions sur les médias doivent être intégrées dans une stratégie d'enquêtes¹⁶⁵ :

- Un officier de liaison avec la presse a-t-il été désigné?
- Quel est le niveau d'autorité défini pour la divulgation d'information aux médias?
- Quelle est la stratégie de communication médiatique globale?
 - Médias externes.
 - Médias internes (pour maintenir le service de police informé).
- Quelles informations peuvent être diffusées aux médias ou ne doivent pas l'être ?
- La couverture des médias est-elle gérée ?
- Quelle aide a été demandée aux médias?
 - Pour diffuser quels messages à la population ?
- Quel type de message positif communiquer?
- Des groupes communautaires spécifiques doivent-ils être ciblés ?
- Quels risques sont liés à la divulgation d'informations?
- Si certaines informations ne sont pas divulguées, pourront-elles être connues des médias?
- Un communiqué de presse peut-il constituer une information pour les criminels ?
 - Que faut-il anticiper?

3.3.3.2. Stratégies financières

La charge accusatrice la plus forte et la plus convaincante dans une affaire de corruption publique est la preuve qu'un fonctionnaire tire un profit financier de l'acte de corruption investigué. Il s'agit par exemple de la preuve qu'un fonctionnaire ou un employé a déposé de grosses sommes d'argent sur un compte bancaire, a acheté des objets luxueux ou dépensé beaucoup plus d'argent que ne le permet son revenu.

Une stratégie efficace consiste donc à suivre la «piste de l'argent» pour identifier les avantages financiers dont un suspect pourrait avoir bénéficié. Recevoir et dépenser de l'argent laissent derrière soi des traces qui peuvent être analysées pour identifier et localiser une personne et établir ses habitudes de dépenses ou d'épargne. Des informations précieuses peuvent être recueillies en enquêtant sur les paiements par carte de crédit, les réservations sur Internet, etc.

Confiscation d'actifs acquis illégalement. 'Le crime ne doit pas payer' : Une stratégie efficace pour freiner la criminalité est la confiscation des biens acquis illégalement. Tout avantage découlant d'un acte criminel ou corrompu devrait être saisi ou annulé. Cette stratégie comporte trois aspects importants : 1) elle garantit que les agents corrompus ne tirent pas profit de leurs activités ; 2) elle permet de récupérer l'argent qui appartient à l'Etat, à d'autres personnes ou d'autres instances ; et 3) elle améliore la confiance du public parce qu'il voit dans cette mesure un acte de justice.

Une condition préalable importante pour la confiscation des biens acquis illégalement est de disposer d'un cadre juridique qui permette d'enquêter sur les biens personnels et de confisquer tous les biens de valeur et de les affecter au remboursement de ce qui doit l'être. La saisie conservatoire est un moyen puissant de garantir que les biens obtenus illégalement ne disparaîtront pas avant qu'un juge puisse ordonner au contrevenant de rembourser tout ce qu'il a acquis illégalement.

3.3.4. Méthodes d'enquête

3.3.4.1. Opérations sous-couverture

Les opérations sous-couverture sont des enquêtes impliquant plusieurs opérations d'infiltration coordonnées, menées pendant une période donnée par les forces de police afin de dissuader, de rechercher des actes de corruption et d'amasser les informations nécessaires à des arrestations et des poursuites ultérieures. Certains aspects de ces opérations peuvent soulever des questions d'ordre éthique ; le recours à ces méthodes doit donc respecter la notion de proportionnalité et être autorisé par l'autorité judiciaire compétente.

3.3.4.1.1. Infiltrations

Une enquête sur la corruption implique de plus en plus des méthodes d'infiltration. Le FBI définit l'infiltration comme une enquête où le policier ou le membre d'une autre organisation chargée de l'application de la loi recourt à un nom d'emprunt ou à une identité de couverture pour remplir sa mission.

Les techniques d'infiltration comprennent l'infiltration de longue durée, l'utilisation de microphones dissimulés sur la personne, la surveillance (audio et vidéo), l'écoute électronique, diverses interceptions de télécommunication (par exemple Internet et le courrier électronique) et le recours à de fausses identités. Ces moyens très intrusifs ne devraient être employés que s'il existe une base légale appropriée (généralement contenue dans une disposition de procédure pénale). Si cette base légale fait défaut (par exemple un mandat délivré par un juge), les résultats des infiltrations, qui enfreignent souvent les droits de l'homme et peuvent attenter à la sphère privée, peuvent ne pas être pris en compte par le tribunal et déboucher sur un acquittement ou la renonciation à des poursuites ultérieures.

Des méthodes telles que la surveillance secrète (humaine), l'écoute électronique, la surveillance audio-vidéo et l'interception de communications électroniques sont des moyens efficaces dans les enquêtes sur la corruption. Elles peuvent fournir des preuves solides sur l'implication d'une personne dans cette activité ; elles sont également utiles pour identifier les auteurs et leurs complices ou les réseaux à l'œuvre dans d'autres secteurs de la criminalité. Ces techniques clandestines sont une source majeure d'information pour les analystes. Plusieurs commissions de lutte contre la corruption ont conclu, après études, que la surveillance électronique était le facteur principal du succès d'une investigation. Cette stratégie de surveillance est devenue très importante, car les policiers corrompus savent comment contourner les méthodes d'enquête habituelles.

Des formes d'enquêtes traditionnelles et plus ouvertes, comme les auditions et les témoignages, auront moins d'impact sur le suspect que la production de preuves telles que des séquences vidéo.

Exemple 2: Operation Graylord

En 1978, un agent du FBI enquêtait sur un cas de corruption dans le département de police de Chicago (Illinois, États-Unis). Au cours de l'enquête, il a découvert des preuves de corruption dans le système judiciaire. Après dix-huit mois, le Bureau de Washington a autorisé une opération d'infiltration pour pénétrer un système suspecté de subornation et de corruption au sein du système judiciaire de Cook County, Illinois. L'opération d'infiltration a duré environ trois ans et a eu des effets à long terme. L'opération est décrite de la façon suivante:

Le gouvernement a créé des situations impliquant des prévenus fictifs ; des conversations ont été enregistrées, des téléphones placés sur écoute et, pour la première fois, des écoutes installées dans le bureau d'un juge. Des agents infiltrés, ou «taupes», ont infiltré le système et des accords ont été conclus avec des prévenus en échange de leur coopération.

3.3.4.1.2. Test d'intégrité et opérations d'infiltration¹⁶⁶

Les tests d'intégrité ne sont pas spécifiquement conçus pour recueillir des preuves, bien que la plupart de ces tests génèrent automatiquement des preuves dans les cas où les concernés échouent le test. Le but des tests d'intégrité est d'identifier les individus ou les groupes corrompus. Les tests d'intégrité aléatoires peuvent être difficiles à justifier, en particulier s'il n'y a pas de suspicion spécifique. (Voir chapitre 5 pour plus d'informations sur les tests d'intégrité.)

Le but des opérations d'infiltration est de pénétrer des groupes corrompus ou d'approcher des personnes corrompues, de recueillir des preuves, d'identifier et d'arrêter des délinquants. Les opérations d'infiltration sont le mieux décrites comme la création par la police d'une situation de toutes pièces pour prendre le délinquant sur le fait en l'exposant à commettre un délit (acte de corruption).

Ce type d'opération comporte quatre éléments:

1. Une opportunité ou une incitation à commettre un délit, créée ou exploitée par la police.
2. Un auteur ou un groupe de délinquants susceptibles de commettre un type de délit particulier.
3. Un policier sous-couverture, un agent infiltré ou le recours à une forme de tromperie.
4. Une réaction de "je les ai bien eus!" lorsque l'opération se termine par des arrestations.

Encart 4 : L'importance de la protection des témoins lors des enquêtes sur la corruption

Les témoins de la corruption de la police peuvent être à la fois des citoyens et des policiers. Les membres du public qui ont participé à des activités de corruption constituent l'une des meilleures sources d'information. Toutefois, leur propension à signaler le cas à la police est généralement limitée. La dénonciation d'un cas de corruption par une personne qui y est liée signifie qu'elle doit alors admettre sa participation à une activité illégale. Elle court le risque élevé d'être arrêtée suite à sa plainte. Bien entendu, la situation est différente lorsque la plainte concerne des cas tels que l'emploi de la violence physique ou des tentatives d'extorsion par la police.

Les membres du public témoins d'opérations de corruption sont les mieux placés pour reconnaître le comportement auquel ils ont assisté. Leur motivation à dénoncer ces fautes de comportement dépend du niveau d'acceptation de la corruption par la communauté. Il est assez inconfortable d'entrer dans un commissariat de police pour porter plainte contre la police pour corruption et les citoyens préfèrent se rendre dans une institution indépendante pour la déposer. Il en est de même pour un policier qui veut signaler un cas de corruption. Briser la loi du silence demande beaucoup de courage : le policier qui veut signaler une faute se place dans une position vulnérable.¹⁶⁷

Il est donc nécessaire d'établir des programmes de protection des témoins et des lanceurs d'alerte/dénonciateurs. Les meilleurs témoins dans les enquêtes de la police sur la corruption sont principalement les policiers eux-mêmes.

L'article 8 du Code des Nations Unies sur la loyauté et la dénonciation écrit :

Les responsables de l'application de la loi qui ont des raisons de croire qu'une violation du présent code a eu lieu ou est sur le point de l'être doivent en informer leurs autorités supérieures et, le cas échéant, d'autres autorités ou organes compétents en matière de pouvoir de révision ou de réparation.

Cet article reconnaît la pression de la solidarité sur le travail de la police. Les policiers qui sont témoins d'une mauvaise conduite sont déchirés entre leur devoir de révéler la vérité, d'aider à mettre un terme à la corruption et la pression du groupe pour garder le silence. Il peut être efficace d'accorder des indemnités à des policiers qui dénoncent la corruption pour laquelle ils ont une part de responsabilité. Cependant, elle doit être examinée dans le contexte juridique de chaque pays. Quelle que soit la position du témoin - membre du public, informateur, policier, donneur d'alerte ou suspect - le fait que des témoins puissent devenir des victimes en raison de leur rôle crucial dans les enquêtes sur la corruption ne doit pas être occulté. Par conséquent, de solides programmes de protection doivent être élaborés, offrant des solutions telles qu'un logement protégé, une nouvelle identité, la protection par un garde du corps, le transport sécurisé et d'autres moyens.

Ce sont des opérations très coûteuses et on doit disposer des moyens financiers pour soutenir les témoins menacés. Les programmes de protection des témoins de haut niveau consomment énormément de ressources et devraient être pris en compte de manière adéquate avant de les entreprendre. Le critère principal, cependant, demeure la sécurité et le bien-être du témoin.

3.4.4.2. Planification de scénarios

C'est le rôle des enquêteurs de rechercher les crimes et d'enquêter sur les circonstances qui les ont causés. Ils rassemblent les preuves à charge et à décharge. Pour le faire correctement, il est nécessaire d'élaborer les hypothèses que l'enquête devra vérifier.

Les équipes d'enquêtes essaieront de constituer l'image de ce qui s'est passé ou va se passer durant l'enquête. Cette construction est bâtie sur des faits et des hypothèses raisonnables, elle nécessite également un peu d'imagination. L'interprétation des faits par les détectives et les analystes n'est pas nécessairement la vérité absolue ; il est donc sage de passer du temps à développer des scénarios de ce qui aurait pu se passer ou de ce qui pourrait survenir. Ce processus s'appelle *la réflexion scénarisée* et est utilisé afin de réfléchir à ce qui pourrait se produire. La *réflexion scénarisée réactive* est utilisée pour reconstituer ce qui s'est passé.

En théorie, ces scénarios permettent aux détectives d'élargir leurs raisonnements en ne les limitant pas aux faits disponibles et d'identifier ainsi de nouvelles pistes de recherche, de nouvelles preuves ou de développer de nouvelles approches. Dans ce sens, un scénario ressemble au script qui établit la planification de tournage d'un film. Une approche séquentielle est construite pour établir la meilleure façon d'imaginer ce qui s'est passé ou ce qui va se passer.¹⁶⁸

Ce processus pour développer des scénarios, plus ou moins créatif, doit respecter certaines règles.

- Les scénarios sont fondés sur des faits, des preuves, des analyses et des hypothèses limitées ; de leur combinaison surgit un scénario qui aide à identifier les pistes d'enquête possibles.
- Les scénarios peuvent être des outils utiles pour gérer une enquête et établir des priorités, mais les réalisateurs ne doivent jamais oublier qu'ils sont bâtis sur des hypothèses.
- Il est préférable de classer les scénarios afin que les responsables puissent rendre compte de leurs actions.¹⁶⁹

3.3.5. Principes généraux d'enquête

Enquêter sur les infractions criminelles et établir des scénarios dans ce but consiste à répondre à sept questions fondamentales pour structurer le processus. (Voir tableau 1 ci-dessous.)

Tableau 1: Sept questions-clés auxquelles doit répondre l'enquête

Quoi?	Que s'est-il passé? La première question à laquelle il faut répondre est cruciale. <i>Le quoi formel</i> L'affaire ou l'incident en question constitue-t-il une infraction criminelle ou la faute de la police constitue-t-elle une violation des règles d'éthique qui n'est pas nécessairement punissable? <i>Le quoi matériel</i> Cette question est le point de départ de toute enquête : il faut répondre au « de quoi s'agit-il? » Les faits relatifs à l'incident ou à la corruption en cours doivent être investigués. Les questions sur l'objet de l'enquête révéleront des pistes lorsque les enquêteurs tenteront de comprendre ce qui s'est passé. Cela suscitera de nouvelles questions.
Qui?	Qui a commis le(s) crime(s)? Cette deuxième question est essentielle: s'il n'y a pas de réponse, il n'y aura pas de procès. Les cas ne sont considérés résolus que si la question «qui» reçoit une réponse. <i>Le qui formel</i> Les enquêteurs recherchent des preuves qui relient une personne à un événement. Avant qu'un individu puisse être considéré comme «suspect», il doit y avoir un soupçon raisonnable qu'il pourrait bel et bien être l'auteur de l'infraction. Cette exigence dite de «cause probable» doit protéger les individus d'être victimes d'un jugement arbitraire de la part des policiers. <i>Le qui matériel</i> Les individus qui commettent des crimes ne sont généralement pas disposés à admettre leur culpabilité. Ils ne se dénonceront presque jamais. Dénis et tentatives de détruire ou de dissimuler des preuves sont fréquents. Une part significative des preuves recueillies dans une enquête concerne le «qui». <i>Preuves médico-légales</i> Il n'y a pas de preuves plus solides que les preuves matérielles médico-légales, mais elles n'ont de valeur que si elles sont placées dans leur contexte. C'est le travail de l'enquêteur que d'établir les liens entre les lieux, les temps, le suspect et l'infraction. Cela peut être fait par des interrogatoires, mais aussi par les témoignages de témoins oculaires, d'expert, etc.
Où?	En termes d'enquêtes sur la corruption c'est à la question «où» à laquelle il est le plus souvent difficile de répondre. Il est compliqué de trouver des délits plus cachés que ceux liés à la corruption. La portée d'un raisonnement basé sur l'endroit où l'infraction a été commise reste limitée. «Où» se réfère plutôt à des scènes de crime qui offrent une riche palette de preuves forensiques. Les scènes de crime peuvent aussi apporter des éléments de réponse au «quoi», en reconstituant le crime à partir des traces recueillies sur les lieux. De nos jours, les crimes laissent des traces au-delà de la seule scène du crime, si elle existe. La technologie moderne et le secteur bancaire contemporain permettent aux enquêteurs, par exemple, de rechercher des indices de preuves sur Internet dans les comptes de messagerie et dans les informations sur les transferts d'argent.
Quand?	En termes juridiques, la question du «quand» est très importante. Les actes d'accusation indiquent toujours un certain moment où les événements ont eu lieu. Bien que normalement les affaires de corruption s'étendent sur une longue période, les tribunaux aiment que certains faits précis reposent sur des éléments concrets tels que la date et l'heure. C'est particulièrement difficile si l'enquête est effectuée longtemps après que les infractions aient eu lieu. L'analyse des documents et des opérations monétaires peuvent être extrêmement utiles pour déterminer les dates et les heures. Les comptes de messagerie professionnels, les relevés de comptes personnels et les données historiques sur l'utilisation d'Internet fournissent aux enquêteurs des renseignements précis.

Pourquoi?	Le motif réel de la plupart des crimes occupe beaucoup les inspecteurs; c'est l'élément le plus difficile à déterminer. En général, on identifie cinq motifs prédominants liés à la corruption. • Motifs financiers • Motifs politiques • Les liens familiaux (action particulière contre les membres de la famille ou les ennemis de la famille, ainsi que l'inaction afin de permettre à des proches de commettre certaines infractions) • Amitié (il est difficile de refuser les demandes d'amis) • Vengeance.
Comment?/ avec quoi?	Le modus operandi (MO) des affaires de corruption sera certainement différent des MO de cambriolages ou de meurtres ; cependant, les connaissances de base dérivées de l'analyse du MO sont précieuses. Enquêter sur le MO peut également mettre à jour d'autres cas de corruption ; leur réalité est prouvée, mais pas leurs auteurs. Le MO peut être vu comme la signature personnelle du coupable. Les auteurs ont tendance à répéter ce qui a eu du succès, et si les policiers corrompus réussissent à commettre certaines infractions selon un modus particulier, ils le réutiliseront très probablement s'ils poursuivent leur activité délictueuse. Poser la question «avec quoi?» fait référence aux moyens utilisés pour commettre le crime et peut souvent fournir de nouvelles traces forensiques. Dans les enquêtes sur la corruption, il convient de prendre en compte les ordinateurs, les échanges de courrier électronique et les interceptions téléphoniques plutôt que les armes d'opportunité, comme c'est le cas dans les enquêtes de meurtres. Il y a de bonnes raisons d'enquêter sérieusement sur la question «avec quoi» parce que la réponse peut non seulement permettre d'explorer de nouvelles pistes de recherche ou d'exploiter de nouvelles opportunités forensiques, mais parce qu'elle peut également fournir des informations sur l'environnement de l'auteur.

3.4. Gestion d'un processus d'enquête

Le processus d'enquête peut être divisé en différentes phases: initiation, préparation et planification, mise en œuvre et réalisation. Chaque phase aborde des problèmes spécifiques en structurant les actions et en utilisant les techniques adéquates. Le processus d'enquête ne doit pas être considéré comme un processus linéaire, mais comme un processus interactif. Ces phases d'enquête sont détaillées ci-dessous, dans le tableau 2:

Tableau 2: Phases du processus d'enquête

Démarrage : recueil et évaluation des informations/ plaintes ¹⁷⁰	Cette évaluation est faite en utilisant divers renseignements, outils et techniques pour analyser les informations ou les plaintes. • Collecte d'informations • Classification de l'information (selon la crédibilité de la source). • Confirmation des informations par d'autres sources (si disponibles). • Utilité de l'information (une information n'est pas utile si elle dévoile une source confidentielle). • Evaluation des risques. • Suggestions pour la stratégie d'enquête et la fixation de ses objectifs. • Gravité et ampleur du phénomène de corruption. • Nature juridique de l'activité de corruption alléguée. • Occurrence de mêmes cas dans le passé pour établir de possibles similarités. • Probabilité de succès.
---	--

Planification et préparation: stratégie et plan d'action	● Reconnaître les incertitudes. ● Déterminer les secteurs d'enquête ● S'assurer que tous les efforts sont orientés vers le recueil des preuves pouvant être présentées devant les tribunaux. ● S'assurer que tous les moyens pour mener à bien les mesures sont disponibles. ● Choisir les méthodes d'enquête appropriées, en se souvenant que : – <i>L'affaire est un puzzle.</i> Qu'il s'agisse de la reconstitution d'un cas passé ou de celle d'un cas de corruption actuel, il est souvent impossible d'avoir une vue d'ensemble du puzzle. Les enquêteurs rassemblent autant de morceaux que possible - assez pour présenter au juge une image des crimes commis. Il appartient au juge de décider si le puzzle est suffisamment clair pour condamner le suspect. – <i>Penser comme le procureur.</i> Le rôle du procureur est de présenter l'affaire au juge. Dans le meilleur des cas, le procureur est généralement impliqué dans le processus décisionnel et peut donner des directives à l'équipe d'enquête.¹⁷¹ Il est important que les enquêteurs restent toujours conscients du rôle du procureur. – <i>Penser comme l'avocat de la défense.</i> Le but de l'enquête est de recueillir des preuves. La preuve est l'ensemble des faits liés à l'infraction. Ces faits sont souvent recueillis pour appuyer l'hypothèse que le suspect est l'auteur du crime en question. Les avocats de la défense vont promouvoir l'idée que le dossier présenté peut aussi contenir des preuves en faveur de l'accusé.¹⁷²
Mise en œuvre : Exécution des tâches	● Appliquer le plan d'action. ● Préparer les activités avec soin (faire un plan d'entretien, vérifier les adresses et les antécédents, etc.). ● Briefer et débriefier les enquêteurs. S'assurer qu'ils sont bien préparés et connaissent la situation avant de se mettre à la tâche. Après avoir terminé leur travail, le débriefing permet de s'assurer que toutes les informations recueillies et les preuves ont été sécurisées. ● Analyser les résultats des différentes mesures afin de pouvoir identifier de nouvelles pistes d'enquête.
Finalisation : Dernière étape	Dans cette phase, toutes les activités d'enquête ont été effectuées et les preuves recueillies. Même si toutes les preuves doivent être exposées devant les tribunaux, il existe des circonstances qui peuvent restreindre leur divulgation. Les preuves recueillies lors d'opérations clandestines, bien que légalement obtenues, peuvent ne pas être utilisables. C'est le cas si elles trahissent l'identité d'une source confidentielle ou la méthode d'obtention des preuves qui doit rester secrète. Il peut y avoir des raisons justifiées à la confidentialité de certaines méthodes, par conséquent, elles doivent être analysées sous cet angle au début de l'enquête. Les preuves recueillies par des méthodes illégales, des comportements inappropriés des policiers ou par l'altération de la vérité ne doivent pas être présentées à la cour. En réalité, les cas qui se basent sur des preuves de cette nature manquent de crédibilité ; les officiers supérieurs devraient donc renoncer à les utiliser devant les tribunaux.

3.5. Processus décisionnel dans une enquête

Le processus de décision en matière d'enquête est important pour structurer l'enquête sur la corruption au sein d'un service de police, en particulier la façon dont les décisions sont enregistrées. Certaines techniques et méthodes peuvent être utilisées pour assurer la qualité des démarches et augmenter l'angle de vision : l'utilisation de techniques d'évaluation par les pairs et la méthode PLAN (Proportionnalité, Légalité, Acceptabilité et Nécessité) répondent à ce besoin. Cette sous-section présente des suggestions sur le processus de décision pendant l'enquête.

Enregistrement des décisions. Pour assurer la transparence et permettre la révision et l'examen par les pairs, il est nécessaire d'enregistrer les décisions importantes prises en cours d'enquête. Les registres doivent résumer les hypothèses et les scénarios

sur lesquels les enquêteurs travaillent, les pistes suivies, les auditions de suspects, les opérations sous-couverture, les mandats de perquisition, etc. Le chef enquêteur est responsable de l'enregistrement des décisions. Les enquêteurs principaux peuvent être rendus responsables de leurs décisions ; le registre des décisions sert alors à les justifier et à éclairer leurs motifs.

Encart 5: Recueillir, préserver et enregistrer les preuves

Une attention particulière doit être apportée à la manière dont les preuves sont recueillies, conservées et enregistrées. Les preuves doivent être continuellement recensées, depuis leur découverte jusqu'à leur présentation devant les tribunaux.¹⁷³

Plus le nombre de personnes manipulant les preuves est grand, plus grands sont les risques de perturber la chaîne de traçabilité. Ceci peut rendre la preuve irrecevable. Pour améliorer la chaîne de traçabilité, on doit veiller aux éléments suivants:

- Avoir le moins de personnes possible manipulant les preuves.
- Marquer toutes preuves ; chaque élément de preuve doit au moins être identifiable par la date et l'endroit où il a été recueilli.
- Numéroté ou coder chaque élément de preuve; ce numéro ou code unique ne changera pas durant l'enquête et sera utilisé dans tous les rapports (légaux) le concernant.
- Utiliser des étiquettes pour marquer les preuves ou utiliser des enveloppes, des sacs en plastique ou des contenants en plastique avec une grande surface pour l'étiquetage.
- Créer un lieu de stockage sûr et désigner un gardien qui enregistre la perception et la récupération des éléments de preuve.

La méthodologie PLAN aide à justifier les décisions prises. Toutes les décisions doivent respecter les quatre exigences suivantes :

- | | |
|----------------------------|--|
| 1. <i>Proportionnalité</i> | Est-ce proportionné, l'enquêteur peut-il faire avec moins? |
| 2. <i>Légalité</i> | Est-ce légal / existe-t-il une base légale à la mesure prise ? |
| 3. <i>Acceptabilité</i> | Est-il raisonnablement acceptable de prendre la mesure /rapport coût-efficacité? |
| 4. <i>Nécessité</i> | Est-il nécessaire de le faire, ne peut-on pas faire la même chose autrement? |

Examen par les pairs. Le registre des décisions est un outil très utile pour l'examen par les pairs. Cette méthode est appliquée dans de nombreux pays pour garantir la qualité des enquêtes. Bien que la nature de l'enquête sur la corruption soit très différente de celle sur un meurtre, l'examen par les pairs est valable dans les deux cas. Il aide à éviter l'étroitesse de vue, à identifier les pistes d'enquêtes négligées par l'équipe d'enquête et à garantir la transparence et la légalité des opérations.

Eviter une vision étroite. Dans toute enquête criminelle, qu'il s'agisse d'une affaire de meurtre, d'une enquête sur le crime organisé ou d'une affaire de corruption, il y a toujours un risque d'une « vision étroite ». Cette dernière ou le *biais de confirmation* existe en toutes circonstances et est difficile à prévenir. Il existe des mécanismes psychologiques complexes qui favorisent l'émergence d'une telle vision étroite. Le biais de confirmation fait référence à la tendance de l'enquêteur à privilégier les informations qui confirment son hypothèse plutôt que les faits qui pourraient l'infirmer.

Les policiers peuvent avoir tendance à formuler leur opinion de manière étroite ou à adopter des conclusions sur la base des informations disponibles. Dans les cas extrêmes, leurs préjugés peuvent les conduire à falsifier des preuves pour appuyer leurs hypothèses.

Les enquêteurs doivent être sensibilisés au phénomène « pensée de groupe ». Il peut paralyser leur esprit critique en les soumettant à la pression qu'exerce sur eux la « pensée unique » que le groupe considère comme seule valable.

La prévention du risque d'une vision étroite est la responsabilité conjointe des inspecteurs, des responsables de l'enquête et des procureurs. La sensibilisation à ce phénomène doit être encouragée à tous les niveaux. L'inefficacité de la justice résultant d'une étroitesse de vue a un effet dévastateur sur la légitimité et la crédibilité de la police. L'encart 6 indique quelques bonnes pratiques pour prévenir cette vision étroite ci-dessous.

Encart 6: Bonne pratiques afin d'éviter la vision étroite¹⁷⁴

- Sensibiliser au risque de vision étroite.
- Créer une culture où les enquêteurs se sentent en sécurité pour partager leurs idées.
- S'en tenir aux buts et objectifs de l'enquête.
- Identifier les pistes d'enquêtes sur la base d'hypothèses et appliquer des méthodes de vérification et de simulation.
- Laisser ouvertes toutes les options.
- Analyser les résultats de toutes les enquêtes puis en tirer des conclusions.
- Créer un climat de transparence pour la prise de décision.
- Enregistrer les décisions.
- Appliquer la méthode d'examen par les pairs.

3.6. Rôle des services de poursuite judiciaire

Des études ont montré que la relation entre les forces de l'ordre et les procureurs est essentielle pour réussir à réduire la corruption.

La relation entre l'(les) institution(s) chargée(s) de la lutte contre la corruption, le ministère public et la justice est particulièrement importante. C'est essentiel pour que les affaires de corruption soient portées devant les tribunaux et jugées. Il en ressort que si l'on ne veille pas au renforcement des moyens des procureurs et des tribunaux, les efforts de lutte contre la corruption risquent d'échouer.

Le rôle du procureur varie d'un pays à l'autre : le procureur peut disposer de pouvoirs d'enquêtes et être impliqué dans les processus de décision ; dans d'autres systèmes, le procureur est entièrement indépendant et ne prend pas partie au processus d'enquête.

Une coopération étroite avec le ministère public est souhaitable car elle renforce l'efficacité de l'enquête. Une concertation sur ce qui doit être présenté aux tribunaux et une connaissance partagée de l'affaire augmentent à la fois l'efficacité et l'efficience de l'enquête sur la corruption. Les policiers devraient néanmoins se rappeler que les procureurs peuvent également être impliqués dans des affaires de corruption. C'est particulièrement le cas pour les phénomènes de corruption systémique de longue durée.

3.7. Gérer les comportements de la police contraires à l'éthique

Les comportements non-éthiques et la corruption policière ne sont pas nécessairement de même nature et ne devraient pas être traités de manière semblable. Les comportements non-éthiques ne devraient pas être considérés comme un délit à moins qu'ils ne soient de nature criminelle. Le comportement contraire à l'éthique devrait être considéré comme un problème administratif/disciplinaire. Les unités d'enquête interne et les unités anticorruption renforcent leur légitimité si elles se concentrent sur des problèmes de corruption particuliers plutôt que sur ce que l'on appelle les fautes administratives de comportement. Une distinction entre l'enquête administrative et l'enquête criminelle doit être faite pour renforcer la confiance des policiers dans leurs propres procédures internes. Il est évident que les fautes de comportement sont inacceptables, mais tant qu'aucune infraction criminelle n'est commise, elles peuvent être traitées par l'organisation. L'enquête pénale sur la corruption est régie par les règles de procédure pénale et de preuve. L'enquête administrative interne est régie par les contrats de travail et le code de discipline.

Les services de police disposent de deux moyens pour traiter les incidents et les allégations mineurs :

1. *Médiation.* La médiation est le processus par lequel les policiers accusés ont la possibilité de reconsidérer leurs actions. Un médiateur neutre réunit les parties d'une manière mutuellement satisfaisante. Les policiers accusés peuvent reconnaître que les plaignants ont de bonnes raisons de se sentir blessés. C'est une façon appropriée de traiter les allégations mineures, et de donner généralement une réponse satisfaisante aux plaintes pour grossièreté ou inaction. La médiation peut même être utilisée dans des cas plus

graves : harcèlement ou interpellation injustifiée, surtout si les preuves manquent. À la suite du processus de médiation, les policiers peuvent devenir plus conscients des effets de leur conduite et améliorer leur comportement. La médiation est aussi l'occasion pour les chefs de communiquer leur volonté de ne pas tolérer les dérapages.

2. *Solution administrative.* Les cadres de la police doivent avoir l'autorité et le pouvoir disciplinaire nécessaires pour traiter les accusations mineures sur le plan administratif, ce qui permet de résoudre de petits problèmes sans devoir entamer une lourde procédure pénale. Les petits incidents peuvent être traités par la prise de mesures correctives comme le conseil, l'orientation, la rééducation ou une supervision plus étroite. Les sanctions administratives comme l'avertissement formel ou la réduction des jours de vacances payés sont aussi un moyen efficace de régler les petits problèmes. Cependant, il doit y avoir une base légale pour le faire, parce que les sanctions punitives décrétées par les cadres dépassent souvent leur pouvoir disciplinaire.

La réponse de la direction aux incidents mineurs peut également régler des problèmes systémiques sur le lieu de travail et, dans une certaine mesure, faire jurisprudence pour de futurs cas. Cette façon de procéder a des avantages et des inconvénients ; ses conséquences doivent être analysées sérieusement. Le chapitre 4 propose une approche détaillée sur la façon de traiter, au niveau du service de police, les comportements des policiers contraires à l'éthique, sans qu'ils ressortissent à la corruption.

4

Enquêter sur la corruption dans des contextes spécifiques

Cette section traite des spécificités à prendre en compte dans la lutte contre la corruption dans différents contextes. Le chapitre 1 fournit une grille des principales formes de corruption dans des contextes spécifiques. Le chapitre 7 met en lumière les problèmes et les difficultés des enquêtes sur la corruption menées dans ces situations, et présente des recommandations.

4.1. Pays sortant de conflits

4.1.1. Problèmes et difficultés

- Pratiques de corruption enracinées.
- La police, la justice, les systèmes juridiques et politiques sont désorganisés et leur niveau de corruption est élevé.
- Les conflits passés ont favorisé les tensions entre les groupes - ethniques, tribaux, clans - et les intérêts particuliers prévalent sur les intérêts nationaux.
- La communauté internationale fait pression pour enquêter sur les crimes commis pendant le conflit.
- De nombreux policiers ont été impliqués dans les conflits et sont considérés avec méfiance par la population.

4.1.2. Besoins et recommandations

Toutes ces questions sont discutées plus en détail dans les autres chapitres.

- Développer un cadre légal.
- Créer des services indépendants de poursuite et de lutte contre la corruption.
- Mener un processus de sélection pour recruter du nouveau personnel.

4.2. Pays en transition

4.2.1. Problèmes et difficultés

- La transition vers une économie de marché a créé de nouvelles occasions d'enrichissement pour le crime organisé.
- Les liens entre la politique, l'économie et le crime organisé facilitent le développement de la corruption systémique et rendent les enquêtes difficiles.
- Les difficultés se multiplient du fait de l'absence de législation et de ressources adéquates.
- La petite corruption est endémique au sein de la police.

4.2.2. Besoins et recommandations

- Développer une législation adéquate.
- Créer des organismes de lutte contre la corruption doté d'un pouvoir de poursuite et pouvant utiliser des moyens d'enquête spécifiques tels que la saisie d'actifs. Le modèle croate de l'exemple 3 ci-dessous présente un exemple intéressant.

Exemple 3: USKOK, Croatie Institut d'application de la loi-type (services de poursuites spécialisés)

L'Office croate pour la répression de la corruption et du crime organisé (USKOK) exerce ses fonctions auprès du procureur général en matière de blanchiment d'argent et de corruption, ainsi que plusieurs autres types d'activités liées au crime organisé. Les procédures et les règlements de l'USKOK sont similaires à ceux des bureaux des procureurs. Le ministère de la Justice édicte les règles internes et approuve la structure de personnel du bureau. Le chef de l'USKOK est nommé par le procureur général, après avoir recueilli l'avis du ministre de la justice et du parquet des procureurs nationaux. L'USKOK a la caractéristique d'une agence anti-corruption spécialisée étant donné l'existence dans son organisation d'un département de lutte contre la corruption et de relations publiques, chargé d'informer le public sur les dommages causés par la corruption et sur les méthodes et moyens de prévention. Il dirige également les activités prévues dans le plan d'action du Programme national de lutte contre la corruption, prépare des rapports et des analyses sur la forme et les causes de la corruption et propose des modifications à la législation existante. L'USKOK se transforme en instance d'application de la loi et sa fonction de prévention de la corruption semble perdre de sa pertinence dans le cadre institutionnel croate.

4.3. Pays en développement

4.3.1. Problèmes et difficultés

- Les formes de corruption mineures prévalent.
- La pratique de la corruption est courante dans le monde des affaires et de la politique.
- Il n'y a pas vraiment de sentiment d'urgence à lutter contre la corruption.
- L'absence de gouvernance et de législation adéquates ainsi que d'unités de police anti-corruption.

4.3.2. Recommandations

- Développer un système fonctionnel et global de lutte contre la corruption.
- Mettre l'accent sur les cas qui permettent de tirer parti des réussites et de renforcer la confiance du public grâce à une communication sur ces réussites.

4.4. Pays développés

4.4.1. Problèmes et difficultés

- Corruption peu développée dans la police et la justice.
- Confiance dans la police.
- Le crime organisé, le trafic de drogue et d'êtres humains et le blanchiment d'argent augmentent les risques de corruption.
- Certaines formes de corruption sont difficiles à détecter car elles utilisent des mécanismes sophistiqués.
- L'autonomie des différents services de l'Etat (finances, fiscalité, social, police) et l'importance de la sphère privée empêchent les approches intégrées.

4.4.2. Recommandations

- Modifier la législation afin de permettre l'intégration de toutes les informations nécessaires pour mener des

enquêtes sur des affaires de corruption dans un cadre élargi.

- Embaucher des spécialistes de haut niveau dans des secteurs où on peut rencontrer des formes sophistiquées de corruption (la finance, par exemple).
- Développer au sein de la police des unités anticorruption très bien formées.

Cette section fournit des exemples de programmes, de modèles et d'approches mis en œuvre dans différents contextes. Cette information propose des méthodes anti-corruption qui s'inspirent des expériences de forces de police qui ont utilisé certains modèles d'enquêtes et diverses méthodes et programmes d'action dans leur lutte contre la corruption.

5.1. Approche par enquête indépendante

Il existe de nombreuses institutions anti-corruption dans le monde ; cette section aborde deux catégories principales : 1) les services polyvalents dotés de pouvoirs d'application de la loi et 2) les institutions de type répressif.

1. Services polyvalents dotés de pouvoirs d'application de la loi

Ce modèle illustre l'exemple d'une approche basée sur la lutte et la prévention de la corruption au moyen de l'élaboration de politiques adéquates, l'analyse et l'aide en matière de prévention, la sensibilisation du public, la communication, le contrôle et les investigations. Les organismes polyvalents ont des pouvoirs étendus ; la poursuite demeure cependant une fonction distincte afin d'assurer l'équilibre du système.¹⁷⁵

Exemple 4 : un service polyvalent avec des pouvoirs d'application de la loi¹⁷⁶

Lettonie – Bureau de prévention et de lutte contre la corruption

Le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) est un organe anti-corruption polyvalent créé en 2002. Son mandat combine la prévention, l'éducation et les investigations. Les activités du KNAB vont des enquêtes sur les délits de corruption, le contrôle des activités des pouvoirs publics et le financement des partis politiques, à l'éducation et à la formation sur les risques de corruption. Il sert également de plateforme aux différentes activités entreprises dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la corruption. KNAB est une institution dotée de pouvoirs d'enquête, indépendante au sein de l'administration publique. Depuis sa création, le KNAB a progressivement accru ses ressources financières et humaines. En février 2006, il comptait vingt-sept collaborateurs dont la majorité travaillait à des enquêtes criminelles. En 2005, le budget de KNAB s'élevait à environ 4,7 millions d'euros ; cette institution a été reconnue comme l'une des institutions publiques les plus dignes de confiance de Lettonie.

2. Forces de l'ordre

Ce modèle implique diverses formes de spécialisation et peut être mis en œuvre dans les organes de détection et d'enquêtes, ainsi que dans les instances de poursuite. Les institutions de type répressif permettent également la combinaison dans un seul organe de la détection, de l'enquête et des poursuites anti-corruption spécialisées.

Exemple 5 : Institutions de type application de la loi**Autorité norvégienne d'enquêtes et de poursuites en matière de criminalité économique et environnementale**

L'autorité nationale norvégienne chargée des enquêtes et des poursuites de la criminalité économique et environnementale (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet- Økokrim) a été créée en 1989. Elle recherche les infractions, enquête et poursuit toutes les affaires complexes et graves liées à la criminalité économique et environnementale, y compris la corruption. Le service est rattaché organisationnellement à la Direction de la police nationale, mais dans certains cas, il peut être soumis à l'autorité du ministère public. Il est à noter que Økokrim a été créé par la fusion de deux institutions indépendantes – elle est à la fois un service spécial de police et un service de poursuite spécialisé.

Ces modèles ont en commun d'enquêter sur tous les cas de corruption dans le domaine public et ne pas se limiter à la corruption ou aux comportements inappropriés de la police. Les modèles d'agences anti-corruption décrits ci-dessus remplissent trois fonctions :

1. Enquêtes et poursuites pénales dans les affaires complexes.
2. Travail de prévention tel que le développement de manifestations d'intérêt pour la classe politique.
3. Promotion de programmes d'éducation publique anti-corruption.

Le tableau 3 établit la liste non-exhaustive des avantages et des désavantages d'une agence anti-corruption indépendante.

Tableau 3: Avantages et inconvénients d'une agence anti-corruption indépendante

Avantages	Inconvénients
● Signale la ferme volonté du gouvernement de lutter contre la corruption ● Permet d'avoir un degré élevé de spécialisation et d'expertise. ● Assure un degré élevé d'autonomie à l'instance qui la protège de la corruption et d'autres influences dangereuses. ● Permet d'établir une certaine distance avec les départements et les institutions qui pourraient être l'objet de ses investigations.	● Des coûts administratifs plus élevés. ● Peut entraîner l'isolement de l'instance et créer des barrières et des rivalités avec les organismes avec lesquels elle doit pouvoir coopérer : les agents d'application de la loi, les responsables des poursuites pénales, commissaires aux comptes, experts.
● Donne la possibilité d'avoir une institution complètement nouvelle qui bénéficie d'un «nouveau départ», sans corruption et autres problèmes pouvant peser sur les institutions existantes. ● Bénéficie d'une plus grande crédibilité dans la population. ● Offre une meilleure protection en matière de sécurité. ● Promeut une plus grande responsabilisation politique, juridique et publique ● Apporte plus de transparence dans l'évaluation des progrès, des réussites et des échecs. ● Encourage une action plus rapide contre la corruption. Ses ressources sont disponibles pour ses propres tâches sans être concurrencées par les priorités différentes d'autres instances de répression ou de contrôle.	● Peut diminuer l'image et l'autorité des organismes en place qui n'appartiennent pas à la nouvelle instance. ● Peut générer des pressions politiques concurrentes de la part de groupes cherchant un statut similaire dans la lutte contre d'autres formes de criminalité. ● Peut être vulnérable aux tentatives de marginalisation ou de réduction de son efficacité par des structures de contrôle sous-financées ou inappropriées.

- Apporte une garantie supplémentaire contre la corruption dans la mesure où elle surveille les instances chargées de l'application de la loi tout en restant soumise à leur intervention si elle devait elle-même être accusée de corruption.

5.2. Approche par enquête interne

Il est possible de surmonter la corruption au sein du service de police en créant une unité locale de lutte contre ce fléau. Il y a cependant certaines limites. Il est rare de trouver une telle unité au sein d'un service de police séparée de l'unité des affaires internes. Les enquêtes sur les affaires internes et la lutte contre la corruption sont si semblables et si étroitement liées qu'une distinction est difficile à faire.

On doit prendre conscience de divers problèmes induits par l'approche par enquête interne. Ces problèmes sont souvent liés à l'allocation et aux ressources, mais aussi aux normes professionnelles et au recrutement.

D'un point de vue opérationnel, l'obstacle le plus vraisemblable est la tentation des enquêteurs d'accorder le bénéfice du doute à un policier présumé coupable. Au cours des auditions, ils peuvent lui suggérer des alibis, lui fournir des excuses ou lui divulguer des informations. Un autre risque est que le public perçoive les enquêtes menées sur le plan interne comme peu crédibles. Peu de gens ayant déposé une plainte contre un policier à un bureau d'enquête interne estiment qu'elle a reçu un traitement équitable.

Des conflits d'intérêts sont plus vraisemblables si les enquêtes sont menées au sein du service de police : les risques pour les enquêteurs de devoir interroger des collègues ou des amis proches sont importantes.

Les enquêtes d'affaires internes sont menées dans le cadre de la chaîne de commandement habituelle ; le risque d'interférence avec l'enquête est donc élevé. Il y a un risque de fuite d'informations qui peut fausser l'enquête dès le départ. Les policiers soupçonnés ont souvent accès aux mêmes bases de données que les enquêteurs ; ils peuvent donc facilement vérifier s'ils font l'objet d'une enquête. Une fuite involontaire d'information peut aussi être à l'origine de rumeurs qui alerteront le suspect.

Les questions d'allocation et de ressources jouent un rôle dans les enquêtes d'affaires internes. Souvent, les affaires internes ne sont pas l'unité la mieux équipée du service. La direction de la police doit prioriser les affaires internes et veiller à ce que l'unité ne soit pas en sous-effectif et/ou mal équipées. Comme mentionné ci-dessus, des ressources financières substantielles sont nécessaires pour mettre en place une unité des affaires internes qui soit efficace.

En raison de la nature sensible des enquêtes, les officiers enquêtant doivent être parmi les meilleurs du service. Malheureusement, les affaires internes sont stigmatisées et n'offrent donc pas une option attrayante pour de nombreux enquêteurs de talent. Pour changer cela, et pour recruter les meilleurs pour ce travail, diverses mesures peuvent être prises : ¹⁷⁷

- Avant de travailler aux affaires internes les enquêteurs doivent avoir acquis beaucoup d'expérience et fait preuve de réussite en enquêtant dans d'autres domaines.
- Les enquêteurs des affaires internes doivent recevoir une formation spécialisée.
- Les enquêteurs doivent être testés psychologiquement pour gérer leur stress et leur capacité à résister à la pression de leurs collègues.
- Des avantages salariaux et de statut doivent être accordés.
- Un policier aspirant à une promotion devrait avoir travaillé au minimum pendant deux ans dans l'unité des affaires internes.

Exemple 6: Exemple d'une unité d'affaires internes fonctionnant mal

À la fin des années 1980, un juge australien a mené une enquête de deux ans sur la corruption de la police au Queensland. Cette enquête de grande envergure a abouti à la condamnation du commissaire de police, de hauts responsables politiques et de policiers impliqués. En ce qui concerne l'unité des enquêtes internes du service de police, l'enquête a révélé que:

La section des enquêtes internes a été inefficace, gênée par un manque de personnel et de ressources et par des techniques grossières. Elle a manqué d'engagement et de volonté et n'a démontré aucune initiative pour détecter les crimes graves. La section a fourni un réconfort chaleureux aux policiers corrompus. Elle s'est comportée comme un surveillant amical, sympathique, protecteur et incapable. Elle doit être supprimée”.

Pour accroître la crédibilité des unités chargées des affaires internes, celles-ci ne devraient enquêter que sur les infractions pénales et les affaires de mauvais comportement graves qui justifient la résiliation. Toute autre faute de comportement éthique doit être considérée comme une question administrative/ disciplinaire et ne pas faire l'objet d'une enquête pénale interne. Une deuxième recommandation est qu'en changeant leurs stratégies d'enquêtes et en recrutant «la meilleure personne» pour le poste, les unités des affaires internes peuvent augmenter le nombre de condamnations/résiliations réussies.

Vous trouverez plus d'informations sur ce sujet au chapitre 5 sur le contrôle interne.

6

Mise en oeuvre

Cette section émet des suggestions sur la façon d'améliorer les capacités de lutte contre la corruption par la mise en œuvre de mesures de formation au sein d'un service de police.

6.1. Séminaires

Pour élaborer des stratégies d'enquêtes efficaces, les Etats qui mettent en œuvre des programmes de lutte contre la corruption peuvent tirer profit de séminaires¹⁷⁸ où les expériences peuvent être partagées et développées. Les meilleurs sujets potentiels de ces séminaires sont listés ci-dessous :

- *Surveillance.* La connaissance de l'ampleur et des formes de la corruption est essentielle pour le développement de stratégies efficaces. Son niveau de diffusion et son degré d'organisation doivent être déterminés.
- *Evaluation des risques.* La mise en œuvre de stratégies d'enquête comporte de nombreux risques, qui doivent être identifiés et faire l'objet d'un consensus. Les résultats du séminaire servent à élaborer les stratégies pour réduire ces risques.
- Théorie.* Une introduction théorique sur la façon de créer un cadre de connaissance doit faire partie d'un séminaire. Les questions à traiter sont :
 - Loi du silence : nature, causes, impact
 - Stratégies et tactiques
 - Transparence des enquêtes (étroitesse de vue) et prise de décision
 - Principes de base de l'enquête (méthode des sept questions).
- *Bonnes pratiques.* Dans de nombreuses parties du monde, les stratégies de lutte contre la corruption ont été couronnées de succès ; les séminaires sont un excellent moyen de partager et diffuser les bonnes pratiques.

Selon les normes et restrictions locales, des séminaires de deux jours seraient efficaces. Une formation locale est nécessaire pour mettre en œuvre l'application de méthodes d'enquêtes (nouvellement développées).

6.2. Formation

Des programmes de formation doivent être élaborés pour améliorer la capacité de prise de décision et le professionnalisme des policiers qui exercent des commandements opérationnels et jouissent de pouvoirs de décision. Les exercices pratiques constituent un moyen efficace de formation à la prise de décision (y compris les stratégies de communication, l'examen par les pairs, la prévention de la vision étroite et l'enregistrement des décisions). Ces exercices doivent représenter la synthèse du programme de formation en mariant théorie et pratique. Une telle formation doit comporter un cas d'enquête sur la corruption où le processus de prise de décision a été transparent et couronné de succès.

6.3. Organisation

Pour créer une agence de lutte contre la corruption et un programme efficace de lutte contre la corruption, le rôle de l'enquête doit être abordé lors de séminaires de réflexion et de réunions d'introduction à cette matière. Il est

souhaitable d'avoir des projets de partenariat avec des pays ayant développé avec succès des programmes de lutte contre la corruption réussis ou qui ont des connaissances et l'expérience du domaine.

7

Conclusions et recommandations – Chapitre 7

Cadre juridique	S'attaquer à la corruption sans pouvoirs d'enquête et de poursuites pénales supplémentaires est presque impossible. Par conséquent, le code pénal et le code de procédure pénale doivent être développés davantage en mettant l'accent sur la détermination des actes sur lesquels enquêter et comment. Plus une méthode d'enquête est intrusive, plus la réglementation que la police et le service de lutte contre la corruption doivent respecter doit être stricte.¹⁷⁹ Des procédures pénales ordinaires doivent permettre de saisir des biens, de perquisitionner des locaux, d'intercepter les télécommunications et de déployer des techniques d'infiltration. Si ces procédures ne suffisent pas pour enquêter sur la corruption, des procédures supplémentaires doivent être développées.
Indépendance	Dans les pays sortant d'un conflit, en développement ou en transition, la meilleure façon d'organiser l'enquête sur la corruption de la police est de créer des agences anti-corruption indépendantes sur le modèle croate. Des commissions de surveillance sont nécessaires pour en assurer l'indépendance (voir chapitre 6). Les institutions pluridisciplinaires présentent de bonnes chances de réussir car elles intègrent l'enquête, la prévention et l'éducation.
Stratégies	Les facteurs principaux qui déterminent les stratégies d'enquêtes sont la façon dont la corruption est organisée et son degré de diffusion. Les conditions locales doivent être prises en compte lors de l'élaboration de ces stratégies. Des méthodes avancées sont susceptibles de réussir ; cependant, elles exigent une formation et une législation détaillée ainsi qu'une structure dans laquelle la sécurité des participants est assurée. Des stratégies courtes et précises qui nécessitent peu de ressources ont plus de chances de réussir que des méthodes intrusives de longue durée.
Culture	La culture fermée des organisations policières est un facteur important dans l'enquête sur la corruption. La loi du silence qui empêche les policiers de dénoncer d'autres agents est un problème grave. Parmi les mesures positives visant à rompre avec cette culture, citons l'amélioration de la position et de l'image des enquêteurs internes ou anticorruption et l'enquête limitée aux infractions graves. Des solutions administratives et disciplinaires doivent être utilisées pour traiter les fautes de comportement mineures.
Prise de décision	Enquêter sur la corruption de la police nécessite des processus décisionnels transparents. Les résultats de l'enquête doivent être évalués régulièrement et les enquêteurs sont tenus responsables de leurs décisions. Cela est nécessaire pour renforcer la légitimité de ces enquêtes et la confiance du public dans sa police. L'enregistrement des décisions prend en charge à la fois le processus de prise de décision et sa responsabilisation.

Chapitre 7 ■ Enquêtes

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes/Questions	Que faire pour compenser les faiblesses?	Comment le faire?
Y a-t-il une stratégie en place ou seulement des règles professionnelles et des techniques spécialisées à examiner?	Si ce n'est le cas, nous pouvons : • Développer une stratégie d'enquête • Évaluer les résultats des règles et des techniques • Développer un modèle d'enquête spécifique pour traiter les cas de corruption internes	Nous pouvons: • Créer un groupe de travail avec des enquêteurs chevronnés • Lancer un audit pour évaluer les résultats • Développer des règles de protection pour les enquêteurs internes
Y a-t-il une relation étroite entre la police et les procureurs et quels sont leurs rôles respectifs dans les affaires de corruption?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Faire le point avec les poursuites pénales • Définir les responsabilités réciproques • Élaborer des règles claires quant à l'opportunité d'engager des poursuites	Nous pouvons: • Prendre contact avec les autorités de poursuite pénale pour approfondir nos relations • Déterminer des règles internes avec ce service • Changer les règles internes
Avons-nous des règles claires pour distinguer les fautes de comportement du personnel et la corruption?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Examiner les règles internes • Développer des règles distinguant les comportements malhonnêtes de la corruption • Définir une réaction claire aux fautes de comportement et à la corruption	Nous pouvons: • Créer un groupe de travail pour déterminer les similarités et les différences • Elaborer de nouvelles règles et les communiquer • Communiquer la réaction comme des décisions compréhensibles
Quel est notre rôle dans les investigations selon qu'il s'agit d'une enquête interne ou d'une enquête extérieure? Quel est notre rôle dans les affaires de corruption?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Évaluer les règles juridiques et la politique gouvernementale • Fixer clairement la responsabilité de l'enquête • Changer si nécessaire pour distinguer l'enquête et la responsabilité	Nous pouvons: • Créer un groupe de travail pour déterminer les similarités et les différences • Elaborer de nouvelles règles et les communiquer

8

Chapitre 8

Renforcement des capacités



Alan Beckley

Ce chapitre traite du renforcement des capacités de lutte contre la corruption de la police. Il examine comment aider un service de police à sensibiliser son personnel à ce phénomène et lui donner des outils pour faire face aux défis que ce phénomène pose. L'objectif de ce chapitre est d'affermir la culture anticorruption au sein du service de police par la mise en œuvre de diverses mesures de renforcement des capacités.

Ce chapitre fournit également des directives pour mettre en place un programme de renforcement des capacités centré sur l'éthique dans la police. Il offre des moyens de renforcer la résilience et un cadre solide pour résister à la corruption. Cela peut se faire au moyen d'une variété d'approches utilisant des outils et des techniques dans le contexte fixé par les lois, les codes, les politiques, les pratiques et les procédures en vigueur.

1.1 Qu'est-ce que le renforcement des capacités?

Le renforcement des capacités identifie et renforce les attributs d'une organisation pour s'attaquer à un problème spécifique (comme la corruption). Le renforcement des capacités peut être utilisé pour atteindre divers objectifs organisationnels, tels que le développement du leadership ou la promotion de la diversité.

La définition officielle du renforcement des capacités du PNUD est la suivante: "La capacité des individus, des organisations et des sociétés à remplir des fonctions, à résoudre des problèmes et à définir et atteindre des objectifs de manière durable."

Les lecteurs doivent noter que la signification habituelle de l'expression «renforcement des capacités» est celle des «pays en développement»¹⁸⁰ qui ont besoin d'acquérir certaines compétences et aptitudes dans un secteur spécifique ou général tel que celui défini¹⁸¹ par l'ict4d (Technologies de l'information et des communications pour le développement) :

Le renforcement des capacités fait souvent référence à l'assistance fournie à des entités, généralement des sociétés de pays en développement, qui ont besoin d'acquérir une certaine compétence ou capacité, ou pour améliorer de manière générale leur niveau de performance. La plupart des capacités ont leur source dans les sociétés elles-mêmes, parfois dans le public, parfois dans des ONG et parfois dans le secteur privé. Les OING, souvent dans le cadre des Nations Unies, ont contribué au renforcement des capacités par leurs programmes de coopération technique avec les pays membres. Le renforcement des capacités n'est toutefois pas limité à l'aide internationale. Plus récemment, le renforcement des capacités a été utilisé par les gouvernements pour transformer les approches des communautés et de l'économie face aux problèmes sociaux et environnementaux.

En outre, selon la définition précitée, le renforcement des capacités est désormais considéré comme pouvant s'appliquer à d'autres thèmes, il existe par exemple des programmes de renforcement des capacités dans le domaine de la santé, du bien-être et de l'éducation.¹⁸² Ci-dessous un exemple dans le secteur de la santé :

Le renforcement des capacités est un processus de développement des facultés des individus, des groupes, des institutions, des organisations et des sociétés aux niveaux local, national et international à mieux répondre aux menaces de crise de santé publique d'une manière durable. Ce processus est conçu pour consolider ou créer des forces grâce auxquelles les communautés peuvent mieux gérer les crises, les situations d'urgence et les catastrophes.

Ce chapitre traite du renforcement des capacités dans la police, mais la plupart des documents publiés relèvent d'autres disciplines, à quelques exceptions notables.¹⁸³ Le secteur de la santé est un bon exemple et une bonne

source pour illustrer le processus de renforcement des capacités.¹⁸⁴ Les documents publiés mettent en garde contre l'utilisation inappropriée de l'expression «renforcement des capacités» car son usage courant a conduit à des malentendus et à des imprécisions dans la terminologie. On a dit (Potter et Brough, 2004) que «l'expression est devenue un terme englobant tellement de choses qu'il est devenu «inutile» d'un point de vue analytique et pratique». D'autres auteurs ont écrit que le terme a été dévalué et ne désigne plus que la formation et le développement. La signification de cette phrase devrait être plus claire pour le lecteur à la fin de cette section.

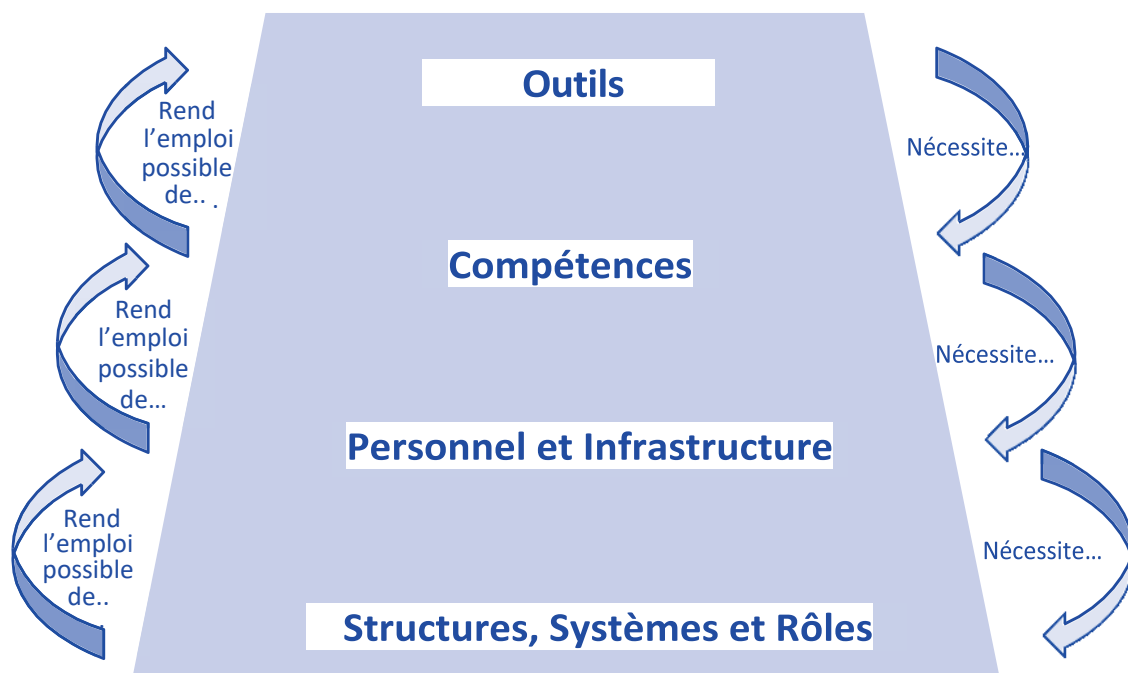
Potter et Brough (2004) semblent convenir que le renforcement des capacités est un terme beaucoup plus large englobant le développement holistique et stratégique d'une organisation, de ses départements, de ses sections et de son personnel en tant qu'individus. Ils se réfèrent à neuf éléments constitutifs du renforcement des capacités; voir l'encart 1 ci-dessous.

Encart 1: neuf éléments constitutifs du renforcement systémique des capacités

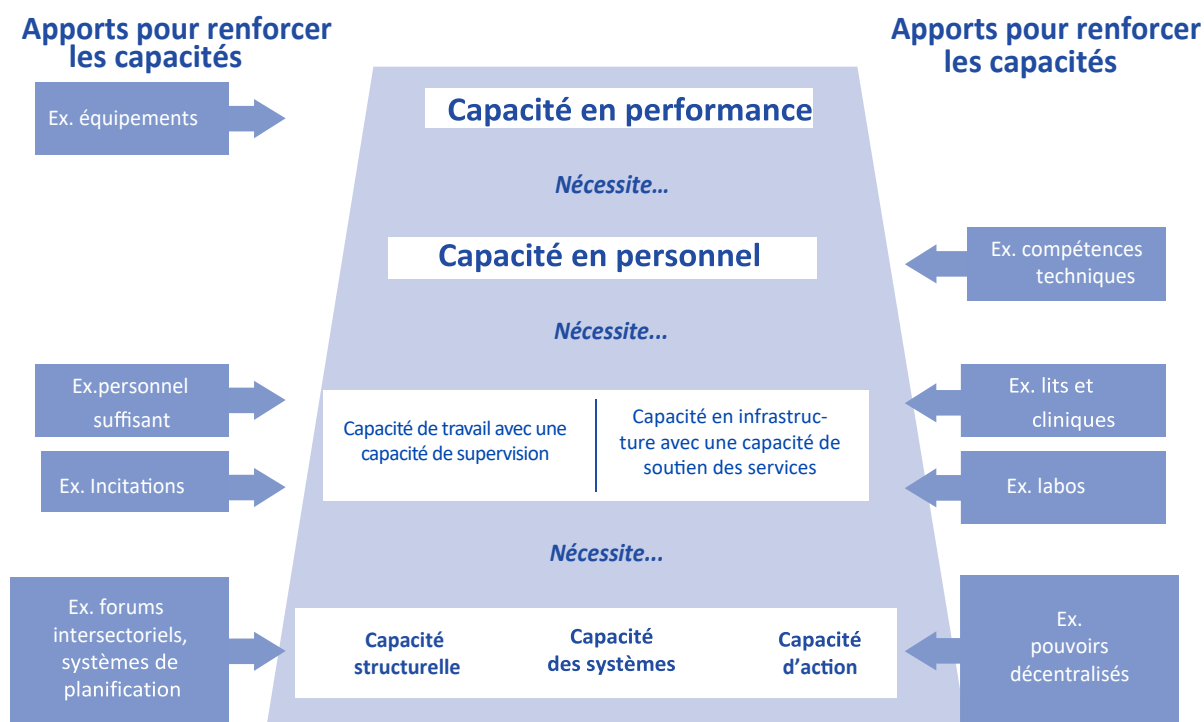
1. **Capacité de performance:** Outils, argent, équipement, consommables disponibles pour faire le travail. Par exemple. véhicules, armes, équipement de protection individuelle.
2. **Capacité du personnel:** faire en sorte que le personnel soit suffisamment instruit, formé, compétent et confiant pour faire le travail. Par exemple. le personnel a connaissance de la dernière législation.
3. **Capacité de maîtrise de la charge de travail:** faire en sorte qu'il y ait assez de personnel bien formé pour faire face à la charge de travail. Par exemple les spécialistes sont disponibles 24h / 24 et 7j / 7 pour tous les types de situations d'urgence.
4. **Capacité de supervision:** S'assurer de la mise en place de systèmes de contrôle et de compte-rendu efficaces. Par exemple, le personnel sait à qui s'adresser quand il y a un problème.
5. **Capacité d'infrastructures logistiques :** faire en sorte qu'il existe des installations pour assurer efficacement la mission. Par exemple, qu'il y ait assez de postes de police de proximité pour assurer les services de police à la communauté et des relations efficaces avec la population.
6. **Capacité de soutien:** faire en sorte qu'il y ait une permanence efficace pour les services de première urgence. Par exemple. Fonctions de personnel de soutien, de formation, des services d'expertise médico-légale.
7. **Capacité TIC :** Assurer une gestion efficace de l'information, des TIC et des flux d'information à temps, un financement et une gestion financière appropriés.
8. **Capacité structurelle:** mettre en place une organisation hiérarchique optimale : aussi peu de niveaux que possible et prises de décision décentralisées. La fonction du siège doit être de soutenir et de faciliter l'opérationnel - et non l'inverse.
9. **Capacité d'action:** veiller à ce que les individus, les équipes et les départements aient été «habilités» à fonctionner efficacement dans le cadre de la stratégie globale de l'organisation et qu'ils disposent à cet effet des budgets et de l'autonomie nécessaires pour remplir les objectifs.

Encart 1: neuf éléments constitutifs du renforcement des capacités systémique adapté par l'auteur au contexte policier à partir de Potter and Brough (2004), page 340.

Le modèle de renforcement des capacités comprend cinq dimensions : 1) les outils 2) les compétences 3) le personnel et l'infrastructure 4) les structures 5) les systèmes et les rôles, comme illustrées dans la figure 1 ci-dessous.

Figure 1: Pyramide capacitaire. Source: Potter & Brough (2004)

Comme le lecteur peut le constater, le schéma illustre le processus et souligne que ces cinq dimensions sont reliés les uns aux autres et sont toutes interdépendantes. C'est pourquoi tous les projets de renforcement des capacités sont complexes et nécessitent une gestion et un contrôle sophistiqués basés sur les outils et les méthodes de management les plus modernes. Ces dimensions peuvent être différenciées entre zones «dures» et zones «souples». Par exemple, les zones dures sont l'équipement, les TIC et les installations, et les zones souples, les ressources humaines, la formation, etc. En règle générale, les zones dures sont plus faciles à traiter que les zones souples, comme nous le verrons plus loin. Le schéma suivant décrit les liens avec le développement du renforcement des capacités et les neuf dimensions illustrées dans l'encart précédent. Le diagramme se réfère au secteur de la santé mais le transpose dans le contexte du secteur de la police dans la figure 2 ci-dessous.

Figure 2: Pyramide d'un renforcement efficace des capacités.

Source Potter & Brough (2004)

En résumé, le renforcement des capacités intègre un changement de paradigme pour la direction et le personnel d'une organisation. Certains éléments du renforcement des capacités traités dans ce chapitre sont:

- Croissance du personnel et de l'organisation
- Résilience organisationnelle
- Multi-compétences du personnel
- Travail d'équipe amélioré
- Flexibilité organisationnelle
- Modernisation
- Qualité du personnel:
 - Motivation
 - Implication
 - Engagement
- Organisation :
 - Coordination
 - Cohésion
 - Communication
- Organisation & personnel coopèrent à la réalisation des objectifs et recherchent constamment des possibilités d'amélioration

Les policiers peuvent envisager le renforcement des capacités dans leur propre organisation lorsque des réformes sont engagées : «restructurations» ou, comme c'est devenu la tendance dans la police, réduction du nombre de divisions ou de sections pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité. Si les changements étaient effectués en tenant compte de tous les facteurs contenus dans cette boîte à outils, les réformes devraient être un succès. Malheureusement, il y a de nombreux exemples d'échecs. Leurs causes seront exposées ultérieurement.

L'un des objectifs de ce chapitre est de proposer des mesures spécifiques de renforcement des capacités pour diminuer ou atténuer les effets de la corruption de la police. Ce but peut être atteint en consolidant les capacités du service de police afin d'en faire une organisation éthique pouvant servir d'exemple à d'autres organisations des secteurs public et privé.

Le renforcement des capacités nécessite un engagement au sommet de l'organisation et des changements dans la culture organisationnelle. La lutte contre la corruption doit être reflétée par «la manière de faire»; En d'autres termes, elle doit devenir, dans l'accomplissement des tâches quotidiennes, un comportement normal et une pratique acceptée. Pour cela, il faut qu'elle soit ancrée dans la culture de l'organisation par la communication et la mise en œuvre d'une nouvelle vision et de nouvelles valeurs organisationnelles.

Liens avec les autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont aussi traités plus en détail dans d'autres chapitres:

Chapitre 1 sur les formes de corruption,
 Chapitre 2 sur les valeurs, les règles et le comportement,
 Chapitre 3 sur l'organisation,
 Chapitre 4 sur le soutien aux policiers,
 Chapitre 5 sur le contrôle interne, et
 Chapitre 9 sur les outils.

Les liens spécifiques seront mentionnés dans le texte.

2

Pourquoi le renforcement des capacités est-il important pour lutter contre la corruption?

La section 2 du chapitre 8 explique pourquoi le renforcement des capacités est important dans la lutte contre la corruption en analysant certains aspects de la nature de la police: au niveau individuel et organisationnel, dans le développement d'une culture anticorruption et dans la capacité des services de police à répondre aux attentes de la population.

2.1. Le renforcement des capacités est nécessaire pour lutter contre la corruption de la police

La nécessité pour les services de police de lutter contre la corruption par des mesures de renforcement des capacités découle de la nature même de leur travail. Ceci est largement dû à la vulnérabilité morale inhérente à ce travail et aux nombreuses causes et tentations de corruption dans les services de police.

2.2. Le renforcement des capacités peut dissuader les individus de s'engager dans la corruption

La lutte contre la corruption devrait se concentrer sur l'individu, le fonctionnaire de police. Le renforcement des capacités permet un processus dans lequel les mesures anti-corruption peuvent s'adresser à l'agent de plusieurs façons:

- En aidant les policiers qui sont de plus en plus confrontés à des situations impliquant des pressions ou des tentations dans le domaine de la corruption et à des conflits entre les valeurs et les normes.
- En sensibilisant les policiers à la question de la corruption et en leur permettant de comprendre les limites entre les comportements acceptables et inacceptables.
- En augmentant la capacité à résister à la corruption, individuellement et en groupe.

2.3. Le renforcement des capacités contribue à diminuer les vulnérabilités à la corruption de l'organisation

L'environnement de travail des policiers peut influencer la corruption. Les activités, la culture, les faiblesses organisationnelles, le contrôle et les styles de commandement sont quelques-uns des facteurs qui peuvent favoriser ou entraver la corruption. Il est donc nécessaire d'aborder les questions de l'organisation et de la gestion du service de police. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir le chapitre 2 qui traite de la culture des organisations, le chapitre 3 qui aborde les questions relatives au fonctionnement et à la gestion d'une organisation, et le chapitre 5 qui traite du système de contrôle. Pris ensemble, ils fournissent une approche globale de la lutte contre la corruption au niveau organisationnel.

Le renforcement des capacités doit être considéré comme un cadre d'ensemble qui peut encourager des améliorations dans tous les domaines de l'organisation afin de réduire ses faiblesses éventuelles, pouvant être la source de comportements contraires à l'éthique ou corrompus.

2.4. Le renforcement des capacités aide à affermir une culture anti-corruption

Le renforcement des capacités en tant que processus de changement de la culture de la police peut contribuer à un rejet culturel de la corruption par les policiers. Le problème ne peut être résolu que par une stratégie d'ensemble, cohérente au niveau de toute l'organisation, associant tout le personnel (assermenté ou non). Cela implique aussi de connaître et de comprendre ce qu'est la corruption, d'en reconnaître les multiples formes, comprendre comment les conflits d'intérêts peuvent influencer sur le jugement et savoir comment les éviter, comment agir et à qui s'adresser pour dénoncer des cas de corruption avérée ou potentielle ou obtenir des conseils et un soutien de la part de l'organisation.

2.5. Le renforcement des capacités aide la police à répondre aux attentes de la population

Les attentes du public envers la police reflètent la capacité de celle-ci à gagner et à conserver la confiance de la population en répondant à ses attentes en matière de sécurité et de justice. Les services de police ont besoin du soutien, du respect et de l'aide de la communauté pour bien faire leur travail. La perception qu'a la collectivité de la crédibilité et de l'honnêteté de sa police et la confiance qui existe entre les parties influenceront l'efficacité avec laquelle la police s'acquittera de sa mission et de ses responsabilités. Pour plus d'éléments sur ce sujet, voir Chapitre 7 Section 2.1.

3

En quoi le renforcement des capacités est-il essentiel pour lutter contre la corruption?

Cette section fournit des outils pour développer une approche systématique de l'intégration du renforcement des capacités dans la lutte contre la corruption au sein d'un service de police. Il ne cherche pas à se concentrer sur un type de police particulier, mais plutôt à énoncer les principes de la bonne gouvernance et les méthodes à employer pour, d'une manière générale, renforcer les capacités des services de police et soutenir les mesures de lutte contre la corruption.

3.1. Éléments sur lesquels se concentrer dans le renforcement des capacités

3.1.1. Préparation au programme de l'organisation

Les premières mesures d'un programme de renforcement des capacités doivent porter sur la mise en place d'un état d'esprit positif par rapport à la lutte contre la corruption. Pour assurer le succès de tout changement - lié aux mesures visant à renforcer l'organisation contre la corruption interne et externe - on doit obtenir l'adhésion d'une masse critique favorable à ces mesures. Il s'agit alors de surmonter la résistance au changement.

Il faut d'abord gagner le soutien de l'encadrement puis descendre au niveau des policiers et du personnel, pour que le programme de renforcement des capacités atteigne la masse critique nécessaire. L'expérience montre qu'au début de tout changement important au sein d'une organisation, environ dix pour cent le soutiennent, dix pour cent s'y opposent et quatre-vingts pour cent sont indécis. Le succès dépend donc de la capacité à convaincre cette grande majorité.

Les sous-sections suivantes décrivent comment le personnel de police suivra l'exemple de la tête de l'organisation si un programme de renforcement des capacités est mis en œuvre avec succès, ce qui conduira à l'attribution de responsabilités à tous les niveaux du service.

3.1.2. Incorporation des éléments dans un programme de renforcement des capacités

Le processus de réforme commence par l'analyse approfondie de la situation de l'organisation dans le domaine de la lutte contre la corruption. Quelles sont les valeurs du service? Comment sont-elles traduites dans les codes et autres documents? Quel type de formation est fournie? Comment et à qui? Quelles sont les relations au sein de l'organisation? Quels sont les styles de leadership, le processus décisionnel et la communication? Quelles sont les faiblesses de l'organisation en termes de corruption? Le chapitre 2 traite des questions de valeurs, de règles et de comportement et de leur traduction en un code de conduite; Le chapitre 3 fournit de nombreux éléments concernant les aspects organisationnels de la lutte contre la corruption. Les lecteurs peuvent donc se référer à ces chapitres pour obtenir des informations complémentaires sur le sujet présentement évoqué.

On doit d'abord créer une base solide pour le renforcement des capacités. Cela passe par cinq phases.

1. Préparation : analyse de l'organisation et des besoins à couvrir.
2. Documentation : code de conduite (valeurs et règles).

3. Structure : formation efficace et développement.
4. Planification de la gestion du changement, culture du changement et leadership.
5. Gestion du projet/programme: outils et méthodologie.

Ces cinq phases sont résumées ci-dessous et détaillées ensuite.

3.1.3. Vue d'ensemble d'un programme de renforcement des capacités

Cette sous-section présente un processus opérationnel d'intégration du renforcement des capacités dans la lutte contre la corruption, largement développé en cinq phases. Ces phases sont synthétisées ci-dessous et décrites de façon plus approfondie ultérieurement.

Phase 1: Préparation

- Analyse de l'organisation
- Evaluation des risques anti-corruption
- Où l'organisation veut-elle aller?
- Développement d'un plan d'action.

Phase 2: Documentation

- Législation sur la corruption
 - Existe-t-il un contrôle et/ou une surveillance indépendants avec des pouvoirs suffisants?
 - Documentation interne
- Assermentation, code de conduite, charte de valeurs

Phase 3: Facteurs structurels et ressources humaines

- Structure de l'organisation – centralisation versus décentralisation, recrutement, sélection, promotion
- Formation et développement
- Apprentissage organisationnel

Phase 4: Planification de la gestion du changement

- Cohérence de l'approche
- Créer des porteurs du changement interne
- Allocation des ressources appropriées
- Délai raisonnable de mise en place
- Facteurs d'échec et de succès d'un processus de changement

Phase 5: Gestion de projet/programmme

- Méthodes de gestion du projet/programme
- Programme de formation

Phase 1: Préparation

Etape 1: Analyse de l'organisation

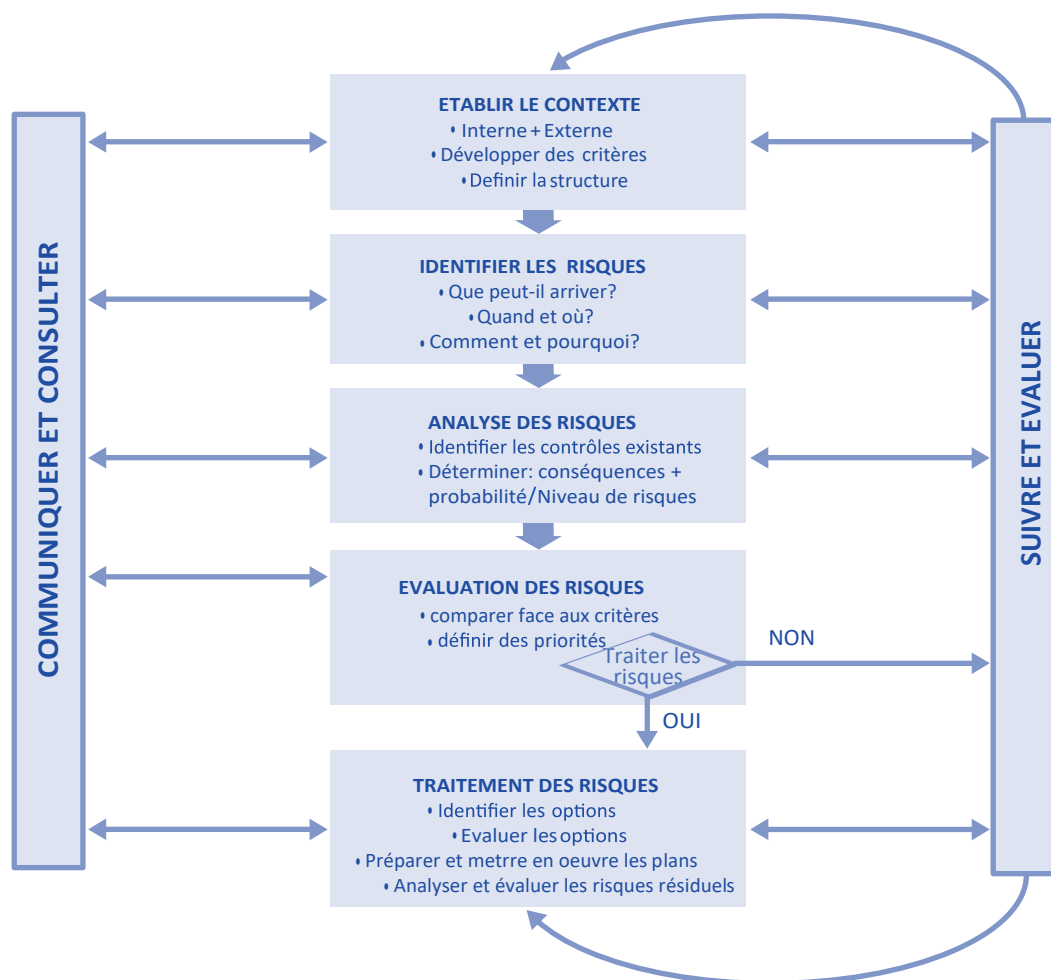
La première chose à faire est de procéder à une appréciation et à une évaluation approfondie du service, afin d'obtenir des informations dans un certain nombre de domaines, y compris la culture et les «façons de travailler ici». Elles détermineront le degré d'ouverture du service aux mesures anti-corruption.

Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour réaliser l'analyse détaillée d'une organisation au cours de la phase d'analyse initiale, mais le système McKinsey «7S» d'évaluation de la culture organisationnelle est largement reconnu. Cette technique utilise les perspectives «7S» pour les dimensions «dures» (stratégie, structure, systèmes) et les «souples» (valeurs partagées, style, personnel, compétences).

Le chapitre 2 traite de l'importance des valeurs pour un service de police et de la façon de les traduire en règles et en comportements. Le changement est également affecté par la culture, et l'organisation doit être évaluée en termes de préparation au changement et de son attitude, positive ou négative, à son égard.

Figure 3: Processus générique et matrice de gestion des risques

Processus générique de gestion des risques



MATRICE D'ÉVALUATION DES RISQUES**CONSEQUENCE :**

1. Négligeable
2. Faible
3. Modérée
4. Majeure
5. Extrême

PROBABILITE :

6. Rare
7. Improbable
8. Possible
9. Probable
10. Presque certain

CONSEQUENCE

5					
4					
3					
2					
1					
	1	2	3	4	5

PROBABILITE

Etape 2: Evaluation des risques de corruption

Deuxièmement, l'organisation doit apprécier et évaluer sa position actuelle par rapport à la corruption. C'est une opération très difficile et potentiellement douloureuse, et de nombreux services de police ont tout simplement refusé de croire que la corruption existait parmi leur personnel. Ce processus peut être considéré comme une tâche de gestion normale, semblable à l'évaluation des risques, et doit être conduit en fonction des faiblesses organisationnelles et individuelles du service de police. Tous les policiers sont familiers des opérations où les risques de corruption sont les plus élevés. Chaque activité de la police doit faire l'objet d'une évaluation au moyen d'un outil d'analyse des risques (la figure 3 ci-dessus présente deux outils d'évaluation des risques.)

Une fois les risques identifiés, ils doivent être appréciés par rapport à deux dimensions : «conséquences» et «probabilité». Lorsque les scores résultants de l'analyse de ces dimensions sont multipliés, le total est placé dans la matrice pour déterminer le degré de gravité du risque.

Options sur ce qu'il faut faire en ce qui concerne les risques spécifiques

- Transférer le risque
- Reporter le risque
- Réduire le risque
- Accepter le risque
- Éviter le risque

Lorsque la gravité des risques impose une action, l'organisation peut mettre en place des plans d'urgence ou des contre-mesures adaptés aux risques recensés. Ces plans et ces mesures sont portés dans un registre des risques et priorisés; les responsabilités sont clairement attribuées. Une fois que les caractéristiques de l'organisation sont claires, des décisions peuvent être prises concernant la stratégie pour traiter les aspects culturels et les problèmes de corruption spécifiques au service.

Etape 3 : Où veut aller l'organisation?

Une fois la deuxième étape de la démarche terminée, le service doit définir ce qu'il veut être et comment il veut parvenir à ce but. Le chapitre 3 donne plus de détails sur les différents modèles de police et les raisons de leur développement.

Le tableau 1 ci-dessous décrit trois différents types de service de la police ; un service de police particulier peut vouloir se situer à un certain point sur l'axe dont l'une des extrémités est constituée par la dimension répressive et l'autre par la dimension de police «communautaire».

Tableau 1: trois types d'organisation policière

1. Accent sur la coopération	2. Accent sur la chasse aux délinquants	3. Accent sur la spécialisation
– Service hautement qualifié professionnellement – Service communautaire privé à faible coût/ volontariat encouragé, en particulier patrouilles et renforcement du sentiment de sécurité/ Réductions budgétaires/ concurrence/ privatisations – Niveau d'éducation plus élevé? – Rôle plus spécialisé?	– Gestion de pointe et de grande qualité de la criminalité – Gestion des appels – Résolution des problèmes par téléphone – pas de déploiement – Vidéosurveillance + renseignement – Baisse des attentes du public via les médias? – Erosion de la confiance?	– Patrouilles «omni-compétentes» (capable d'intervenir dans toutes situations) et petites équipes de spécialistes – Informatique de haute qualité pour le traitement de la criminalité / des incidents – Police axée sur les problèmes - médiation / négociation par analyse de problèmes – Incapacité de répondre aux attentes du public?

L'accent mis sur «la chasse aux délinquants» est inapproprié pour un service de police qui se concentre sur la lutte contre la corruption. On a constaté que rapprocher et mixer des organisations appliquant une telle politique réduit l'efficacité des mesures anti-corruption; il y a des preuves que cette approche nuit au succès des mesures de réforme.

Etape 4: Développement d'un plan d'action

Pour atteindre les objectifs fixés, un plan d'action doit être élaboré, c'est la quatrième étape de la démarche. Une fois l'objectif énoncé, la stratégie et le plan d'action doivent être préparés. Le plan d'action doit indiquer qui fait quoi, quand, comment et avec quoi.¹⁸⁶

Phase 2: Documentation

Législation

L'analyse de l'organisation doit tenir compte des lois anti-corruption nationales. Sont-elles adéquates pour lutter contre la corruption de la police? Y a-t-il des mécanismes de surveillance qui garantissent que la police respecte la loi? Que peut faire la police pour combler les lacunes de la législation existante?

Encart 2: Surveillance indépendante

Un élément important de la lutte contre la corruption est la surveillance indépendante des activités de la police. Dans la plupart des pays qui appliquent des systèmes juridiques basés sur le droit, il est nécessaire de surveiller de manière indépendante les activités de la police. Dans certains pays, cette exigence est encore plus stricte et l'organisme de contrôle indépendant doit avoir ses propres enquêteurs pour investiguer les cas graves, comme les décès en garde à vue. Les chapitres 5, 6 et 7 fournissent plus de détails sur ces sujets.

Documentation interne

On doit également faire une évaluation des documents internes. Le cœur de toute stratégie anti-corruption devrait être l'accent mis sur la «police éthique»; un document doit énumérer quels sont ses valeurs et ses principes éthiques. À cette fin, chaque organisation devrait avoir sa propre documentation¹⁸⁷ en matière d'éthique : une charte de valeurs, un code de conduite et d'autres documents de ce type. Voir le chapitre 2 pour une discussion approfondie sur cette documentation organisationnelle. Les figures 4 et 5 ci-dessous fournissent des exemples de documents pouvant être incorporés dans le code de conduite.

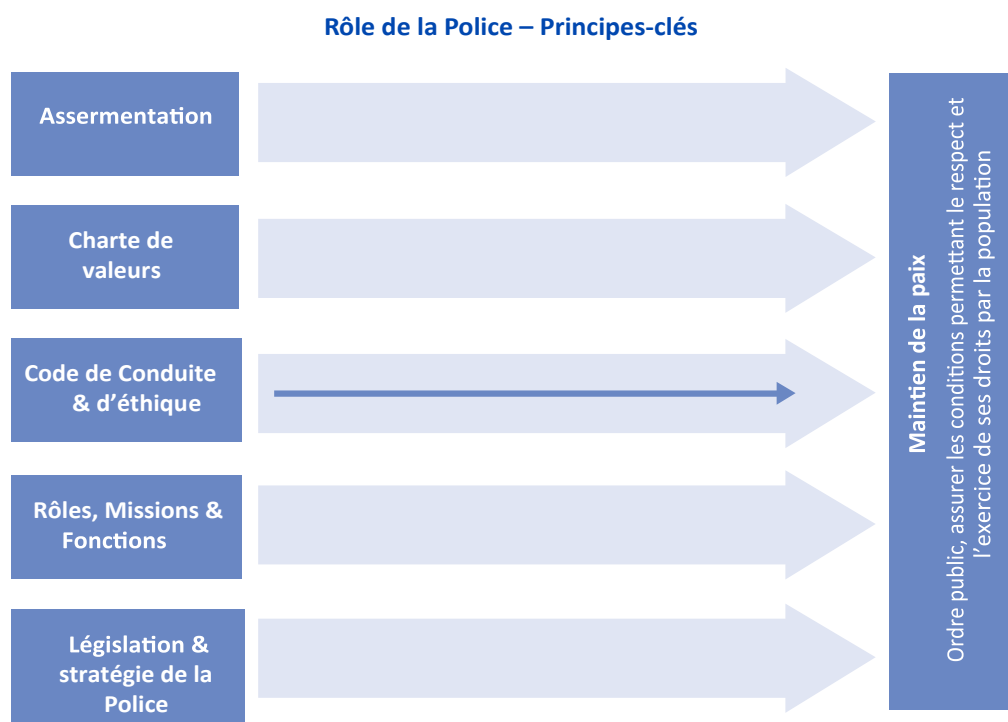
Figure 4: Rôle de la police – principes-clés

Figure 5 : Exemple de charte de valeurs ¹⁸⁸

Statement of Values

E xcellence	Avoir les plus hauts standards professionnels et éthiques
T rust / confiance	Susciter la confiance de la communauté dans sa police
H onour / Fierté	Agir avec fierté et ferveur en tant que représentant de la police
I mpartiality / Impartialité	Prendre ses décisions objectivement et impartialement
C ommitment / Engagement	S'engager entièrement dans l'exercice de ses fonctions
A ccountability / Responsabilité	Etre responsable de ses actions
L eadership	Etre un modèle pour la communauté et ses collègues

Ces différents documents doivent être rassemblés en un seul code de conduite pour que les policiers puissent s'y référer et y trouver le cadre éthique nécessaire pour évaluer leurs actions et leurs décisions à l'aune des critères suivants :

Est-ce conforme à :

- Ce que demande la loi?
- Ce qu'exige la politique de l'organisation?
- Ce que requiert mon éthique personnelle?

Phase 3: Conséquences en termes de structure et de ressources humaines

Structure de l'organisation

La structure du service de police peut poser un problème lors de l'élaboration d'une politique de lutte contre la corruption (pour plus de détails voir chapitre 3). Le modèle de hiérarchie militaire du type «commandement» traditionnel que les services de police ont historiquement privilégié n'est peut-être pas le modèle d'organisation le plus approprié pour encourager l'ouverture, l'honnêteté et la communication nécessaires pour lutter contre la corruption. Ce qui est proposé est une structure organisationnelle moins centralisée, gérée localement, où le centre (état-major et fonctions spécialisées) soutient les services opérationnels décentralisés de la police : districts, divisions ou sections. La hiérarchie doit être aussi horizontale que possible ; les niveaux superflus de commandement, de bureaucratie et d'administration doivent être supprimés. On suggère donc une organisation plus allégée et plus plate qui favorise une plus grande délégation de la prise de décision et, idéalement, le développement des fonctions financières et de tout ou d'une partie des ressources humaines. De cette façon, les policiers sont en contact plus étroit avec la communauté qu'ils desservent et il est plus facile de les superviser et de les réguler dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes. L'exemple le plus probant de cette approche est l'évolution de ces dernières années vers des formes de «police de proximité» popularisées¹⁸⁹ dans les années 70 en Angleterre par l'ancien chef de la police du Devon et de Cornouailles, M. John Alderson¹⁹⁰. Tous les services de police du Royaume-Uni sont désormais gérés selon le principe de «police de quartier» (appellation actuelle).

L'idée de base de cette philosophie est que la police doit en premier lieu protéger et servir sa communauté et non, comme dans les anciens régimes communistes de l'Est, être engagée au seul profit de l'Etat.¹⁹¹ Avec cette approche, le service à la population, y compris le service à la clientèle pour les personnes civiles et détenues, aspire à être d'une excellente qualité.

Recrutement, sélection, promotion

Les services de police doivent s'assurer que les nouvelles recrues et les policiers pouvant être promus ne soient pas impliqués, directement ou indirectement, dans des affaires de corruption. La plupart des services de police fixent des critères d'exigence dans leurs processus de recrutement. Ceux-ci prévoient également des tests «psychométriques» et le contrôle des antécédents judiciaires. Un exemple d'évaluation des candidats policiers est celui de la police des Midlands de l'Ouest ¹⁹² au Royaume-Uni ; il est basé sur l'examen de sept critères de compétence :

1. Respect des races et de la diversité
2. Communication efficace
3. Responsabilité individuelle
4. Résolution des problèmes
5. Travail en équipe
6. Orientation communauté et clients
7. Résilience

Le service de police peut intégrer la lutte anti-corruption dans son processus de promotion en précisant que seuls les candidats qui ne font l'objet d'aucune accusation ou suspicion dans ce domaine peuvent être promus.

Encart 3: Système d'alerte précoce et test d'intégrité

Les «systèmes d'alerte précoce» mis en place par de nombreux services de police dans le monde et les tests d'intégrité développés au cours des dernières décennies constituent d'autres mesures visant à décourager la corruption et à en détecter les signes précurseurs. La littérature spécialisée abonde sur ces sujets et fournit d'amples explications sur ce que sont ces tests et comment ils peuvent être appliqués. Seuls les principes de base sont expliqués ci-après.

Des systèmes d'alerte et d'intervention précoces sont mis en place au niveau du service. Ils permettent de repérer sur la base de données individualisées telles que le nombre de plaintes contre un policier, les individus à problème. Dans certains cas, des facteurs correctifs sont pris en considération afin de tenir compte des effets induits par les difficultés propres à certaines activités : dangerosité, milieu dans lequel elles se déroulent, charge émotionnelle ou volume de travail, etc. Si son niveau d'alerte est atteint, le policier concerné est alors contacté et une démarche s'engage pour essayer de voir avec lui quels sont les problèmes qui se posent, sur le plan professionnel et/ou sur celui du respect des valeurs et de normes qui doivent encadrer son travail. Dans ces cas, diverses méthodes d'intervention peuvent être utilisées.

Il y a plusieurs manières d'interpréter la signification des tests d'intégrité. Il peut ne s'agir que de tests réguliers d'urine ou de sang du personnel pour s'assurer qu'ils n'ont pas de problème de drogue, d'alcool ou de santé. La police peut aussi recourir à d'autres moyens plus sophistiqués, par exemple, en offrant de l'argent ou un objet de valeur à un policier pour voir s'il se laisse tenter. Ces types de tests d'intégrité, qui sont parfois très élaborés, peuvent fournir une image concrète du type et du niveau de corruption dans un service de police. Ces tests, pour pouvoir servir de preuve, doivent faire l'objet d'un enregistrement vidéo.

La mise en place d'un système de dénonciation de la corruption, fiable et sécurisé, et d'un programme de protection des témoins pour les encourager à oser dénoncer des pratiques policières corrompues ou contraires à l'éthique peuvent aider à identifier les policiers à problèmes. A cet égard, certains services de police ont mis en place des «numéros d'assistance» et des lignes téléphoniques anonymes.

Encart 4: Traitement des plaintes contre la police

Il est essentiel que le service de police consacre des ressources suffisantes pour enquêter sur les plaintes contre la police et les fautes de discipline internes. Le nombre de plaintes peut varier d'une année à l'autre en fonction du nombre et du type d'incident lors des opérations, mais la direction doit impérativement mettre assez de personnel qualifié à disposition pour traiter ces plaintes de manière efficace et rapide. Dans ce cadre, on peut prévoir que les superviseurs directs soient habilités à régler les cas mineurs qui surviennent dans leur sphère de responsabilité tandis que le département des affaires intérieures centralise et traite les cas les plus graves.

Formation et développement

Le renforcement des capacités est une approche beaucoup plus large du problème de la corruption que la simple formation et le développement. La formation, cependant, est un facteur très important dans le succès d'une approche anti-corruption. Ce sujet sera développé dans la section consacrée aux modèles et exemples pratiques.

Apprentissage organisationnel

Lors de l'introduction de mesures de lutte contre la corruption dans une organisation, il est nécessaire d'y intégrer deux éléments : 1) une capacité d'apprentissage sur la base des erreurs et expériences de policiers impliqués ou qui ont résisté à des faits de corruption ; et 2) un mécanisme de protection des policiers qui dénoncent le comportement corrompu ou contraire à l'éthique de collègues.

Dans le premier cas, l'organisation doit mettre en place un processus d'apprentissage par lequel les policiers qui sont témoins d'un comportement corrompu peuvent partager cette information avec d'autres permettant ainsi à l'organisation d'apprendre et de grandir grâce cette information.

Encart 5: Mise en place de debriefing

Les résultats d'un système de débriefing peuvent conduire à trois types de mesures (actions).

1. Corrections au niveau individuel.
2. Corrections au niveau des processus.
3. Corrections au niveau de l'organisation.

Les organisations qui ont mis en place un tel système de débriefing sont des «organisations apprenantes».¹⁹³ L'«organisation apprenante» est reconnue dans le monde de l'économie et de l'industrie comme le meilleur moyen pour les entreprises de faire face aux bouleversements d'un monde en constante mutation ; en devenant une organisation qui a incorporé un processus d'apprentissage en son sein, elle se transforme elle-même constamment et s'adapte ainsi à son environnement. Le modèle d'organisation apprenante présente plusieurs avantages potentiels.

- Assure le succès à long terme de l'organisation par continuité/succession
- Recherche continuellement les améliorations.
- Assure que les succès et les meilleures pratiques sont diffusés et imités.
- Augmente la créativité, l'innovation et la capacité d'adaptation.
- Attire et retient les meilleurs.
- S'assure que le personnel est capable et désireux de répondre aux besoins actuels et futurs de l'organisation.

Lorsque les organisations veulent apprendre de l'expérience et encourager leur personnel à dénoncer les fautes professionnelles, les comportements contraires à l'éthique et la corruption, elles doivent protéger les dénonciateurs (les lanceurs d'alerte) pour assurer leur sécurité personnelle et pour éviter qu'ils soient ostracisés. C'est un acte extrêmement courageux que de dénoncer, dans un climat de « mur du silence », l'inconduite ou le délit commis par un collègue. La culture spécifique de la police amène tous les policiers à se protéger mutuellement et à ne pas dénoncer celui qui, sur les plans éthique ou professionnel, a un comportement inadapté ; par conséquent, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les personnes signalant un tel comportement bénéficient d'une protection adéquate et, dans la mesure du possible, de l'anonymat. Des politiques et/ou des lois efficaces doivent exister pour protéger les lanceurs d'alerte, sur le modèle, par exemple, du "Public Interest Disclosure Act" de 1998.¹⁹⁴

Phase 4: Planifier la gestion du changement**Cohérence de l'approche**

Pour mener à bien les réformes et les changements, les dirigeants doivent être cohérents dans leur approche. Ils doivent continuellement faire fonction de modèles dont le personnel de l'organisation peut s'inspirer. Le bon exemple s'étend aux bons comportements et aux messages anti-corruption tant dans la vie publique que privée. Pour plus de détails sur la gestion du changement consulter le chapitre 9, ainsi que le chapitre 3 encart 12.

Encart 6: Préparer les chefs

Pour assurer plus d'impact à un programme de renforcement des capacités anti-corruption, il est utile de lui adjoindre un processus de développement du leadership; les responsables pourront alors, dans ce cadre, affirmer leur soutien total à la lutte anti-corruption. Un programme de renforcement des capacités prenant en compte «l'intelligence émotionnelle», visant à augmenter la confiance en soi des participants et développant leurs facultés d'empathie, offrira les meilleurs gages de réussite.

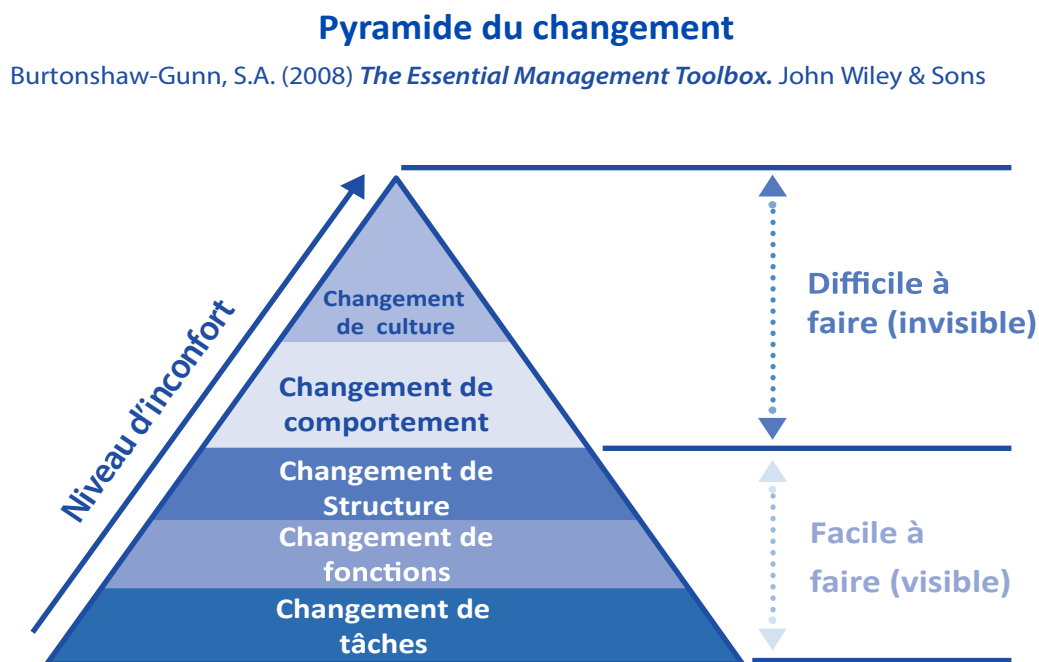
Intelligence émotionnelle – domaines et compétences associées¹⁹⁵**Compétence personnelle**

Connaissance de soi
Autogestion

Compétence sociale

Conscience sociale
Gestion des relations

L'élaboration d'un programme pour renforcer les capacités de la police pour lutter contre la corruption exige de gérer le changement. Comme l'illustre la figure 6 ci-dessous, le plus difficile, et le plus déstabilisant, dans n'importe quel programme de gestion du changement, est d'arriver à modifier les comportements du personnel et la culture organisationnelle.

Figure 6: Pyramide du changement¹⁹⁶

En termes de gestion du changement, les enseignements ont montré que divers facteurs contribuent au succès ou à l'échec. Une bonne planification et une bonne exécution favorisent la réussite du changement. L'encart 7, ci-dessous propose six règles pour réussir un programme de changement ; elles complètent les éléments présentés au chapitre 3 encart 12.

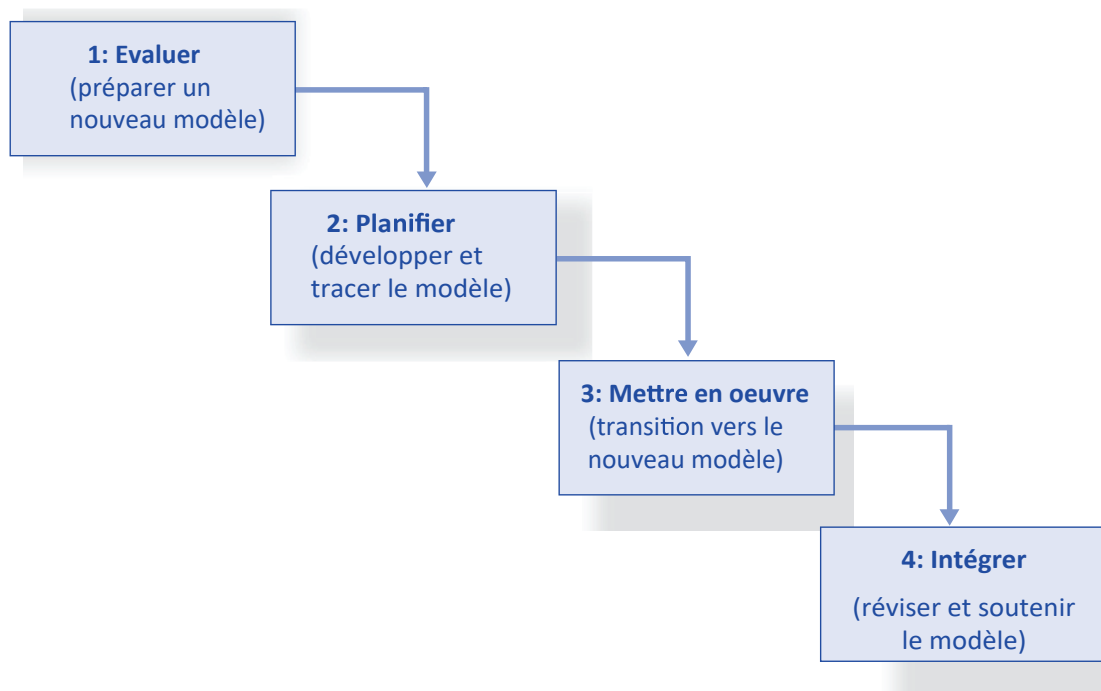
Encart 7: Les six règles d'une gestion du changement réussie

1. Clarté de la vision
2. Adaptation des compétences de la direction
3. Planification du changement
4. Changement pluridimensionnel
5. Mesures du changement/résultat
6. Communication

Il est important de mesurer et d'évaluer les changements dans l'organisation afin que le succès du programme puisse être suivi, évalué et réorienté si nécessaire.

Figure 7: 4 étapes du processus de changement¹⁹⁷

Processus de changement



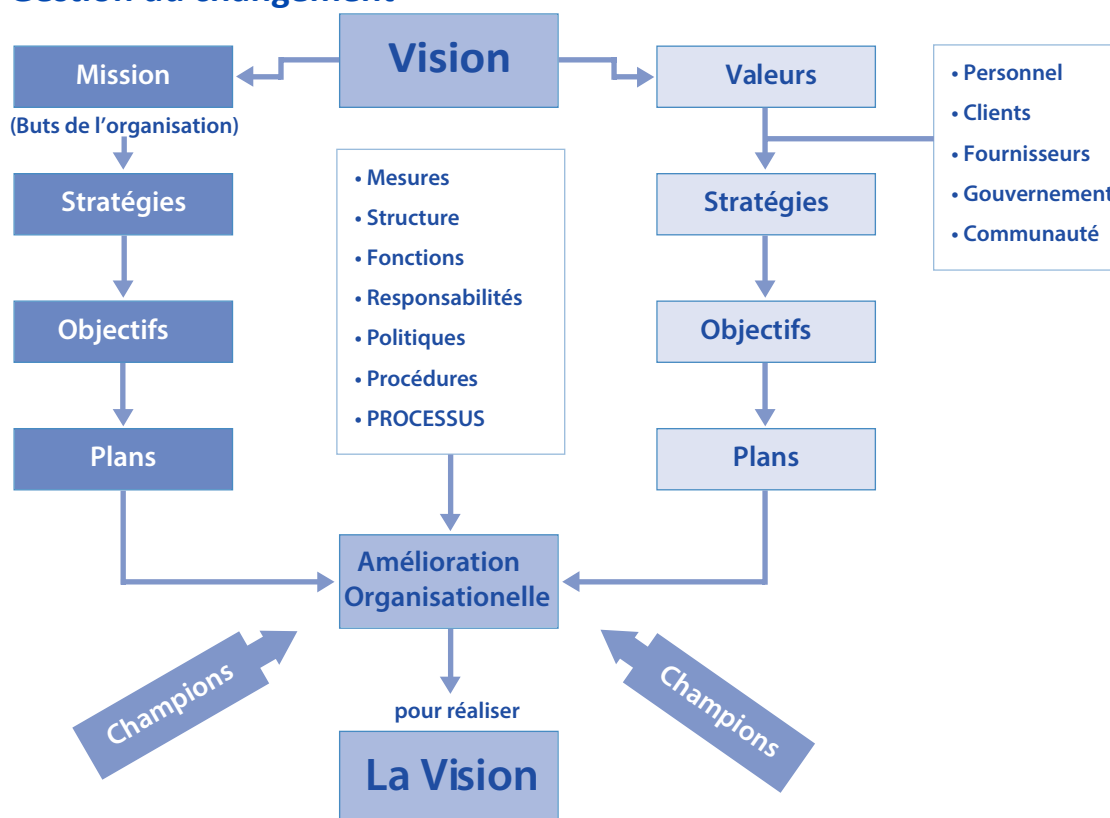
Comment les acteurs impliqués s'assurent-ils que la gestion du changement est mieux acceptée?

- Sensibilisation à l'impact sur le personnel/l'organisation
- Consultation lorsque nécessaire
- Redondances – implications financières et humaines
- Redéploiement, formation, coûts, compétences
- Mise à la retraite – coûts à court et long terme
- Préserver la dignité du personnel.

«La plus grande difficulté au monde n'est pas que les gens acceptent de nouvelles idées, mais de leur faire oublier les idées anciennes.» John Maynard Keynes, économiste (1883–1946)

Adopter des champions du changement interne ¹⁹⁸

Il est courant de désigner des «champions du changement» pour faciliter le processus de gestion du changement dans des circonstances difficiles. Les champions doivent être des personnes qui ont compris les motifs du changement et qui sont capables de le «vendre» à leurs collègues à tous les niveaux de l'organisation. Les champions doivent être récompensés d'une manière ou d'une autre pour leurs efforts, même s'il ne s'agit que d'éloges ou de remerciements de la part de la direction, d'une formation supplémentaire ou d'une promesse de développement de carrière pour les bons champions. La figure 8 donne une image d'ensemble de ce à quoi peut ressembler un grand programme de gestion pour changer la culture et les valeurs d'une organisation:

Figure 8: Gestion du changement**Gestion du changement****Allocation de ressources appropriées**

Le changement ne peut réussir que si les ressources nécessaires à sa mise en œuvre sont fournies. Cela implique que l'organisation peut devoir réévaluer ses priorités afin d'affecter les moyens financiers, matériels et humains nécessaires au projet de changement.

Durée raisonnable

Dans la planification du changement organisationnel, il serait faux d'imaginer un résultat rapide. L'organisation doit établir un calendrier réaliste et prévoir des délais supplémentaires dans le processus.

Caractéristiques de processus de gestion du changement fructueux et infructueux.

Les programmes de gestion du changement doivent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse, ouverte, transparente et communiquée efficacement à toutes les parties prenantes.

- Dispositif quantifiable - mesures avant, pendant et après.
- Évaluation continue - à intervalles prédéfinis.
- Communication - un plan de communication doit être formulé dès le départ.

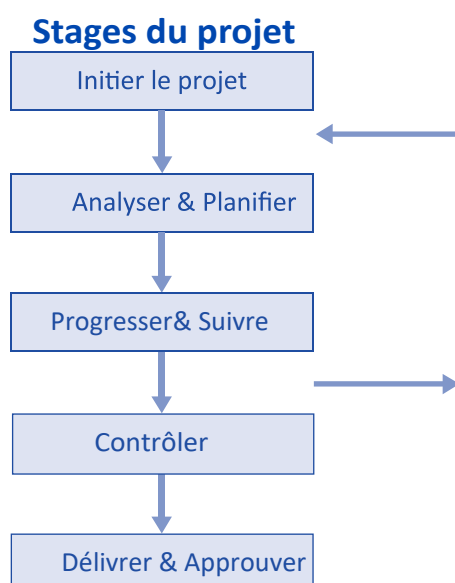
- Formation et éducation – développement individuel:
 - expérience positive
 - bon moral
 - reconnaissance et récompense.

Tableau 2: Caractéristiques de programmes fructueux et infructueux

Caractéristiques de processus de gestion du changement infructueux	Caractéristiques de processus de gestion du changement fructueux
Des études ont recensé les motifs d'échec de programmes de gestion du changement.¹⁹⁹ Les conclusions d'une enquête menée auprès de 150 dirigeants ont identifié les facteurs d'échecs suivants : ● Manque d'engagement de la part de la haute direction ● Pas de suivi permanent. ● Ressources inadaptées. ● Changement de leadership. ● Aucune vision communiquée au personnel ● Indicateurs de performance en constante évolution. ● Changements de priorités	Les dirigeants interrogés lors de cette enquête ont défini six facteurs de réussite du changement : ● Clarté de la vision. ● Acquisition par les responsables des compétences nécessaires. ● Planification efficace des changements. ● Approche pluridimensionnelle - Coordination des différentes dimensions. ● Mesure - évaluation des résultats. ● Communication - vers le haut et vers le bas.

Phase 5: Gestion du projet programme:**Techniques de gestion de projets/programmes**

La gestion d'un projet passe par cinq phases différentes, comme le montre la figure 9.

Figure 9: Phases du projet

Encart 8: Exemple de documentation pour gérer efficacement un projet

- Document d'initiation du projet: introduction; raison d'être; objectifs ; résultats attendus ; portée du projet; aperçu du projet; ressources du projet – personnel; ressources du projet -physiques; ressources du projet – financières ; système de contrôle; calendrier; plan de communication; hypothèses de réalisation; contraintes et risques; conclusion.
- Plan directeur présentant les phases du projet, les jalons et les délais.
- Projet de plan de travail, avec découpage d'éléments du plan en tâches ; "chemin critique" du plan (diagramme de Gantt) avec les liens de dépendance, les responsabilités spécifiques et les ressources exactes.
- Registre des risques, les énumérant et les hiérarchisant et attribuant les responsabilités de leur gestion et de leur minimisation ; scénarios anticipatoires et préparation de contre-mesures.
- Un plan-qualité (si nécessaire) indiquant les normes de qualité à respecter et les processus de vérification aux fins de valider les prestations ou les produits.
- Plan de Communication identifiant les acteurs pouvant exercer une influence sur le projet et déterminant comment les informer sur son avancement et sur les questions-clés qui peuvent se poser.

Quels sont les *bénéficiaires* du renforcement des capacités ?

Le programme de renforcement des capacités doit être conçu au bénéfice de tout le personnel du service de police ; chaque volontaire et chaque partisan du programme doit pouvoir y jouer un rôle pour contribuer à son succès. Leur participation doit contribuer à leur développement et à leur épanouissement personnels ; l'engagement et l'adhésion de tout le personnel doit être encouragé pour que le «point critique de basculement» soit atteint et que l'implantation des mesures de lutte contre la corruption réussissent.

Où devrait avoir lieu le renforcement des capacités?

Il est préférable que les travaux de préparation et de planification du projet ne se fassent pas sur les lieux de travail habituels afin que les réflexions ne soient pas interrompues constamment par les contraintes des affaires courantes. Pour que le processus de changement réussisse, il faut qu'il se déploie à tous les niveaux de l'organisation : à l'échelon de la direction, à l'école de police, dans tous les départements, les postes et toutes les unités, qu'ils soient centralisés ou décentralisés.

Quand le renforcement des capacités doit-il avoir lieu?

Le renforcement des capacités doit avoir lieu tout au long des différentes phases de la carrière d'un policier; toutefois, le personnel à différents niveaux (qu'il soit assermenté ou non) a des rôles et des responsabilités différents et spécifiques, de sorte que les exigences de formation et de développement (renforcement des capacités) de chacune de ces catégories seront différentes. L'éthique doit, bien sûr, être intégrée à toutes les opérations de la police, du faible impact de la délivrance d'une simple contravention à la mort d'un suspect causée par l'emploi de la force.

Programme de formation

Cette sous-section traite de la formation et du développement pour le renforcement des capacités dans l'organisation afin de favoriser la lutte contre la corruption à tous les niveaux du service.

Direction : les besoins de formation et de développement de cette catégorie de responsables concernent principalement les questions de styles de leadership, d'empathie et d'écoute active. La formation dispensée doit améliorer leurs compétences en matière de stratégie (analyse, évaluation, décision, implantation, contrôle), elle doit les sensibiliser à leur rôle d'appui et de contrôle dans la phase d'exécution et à l'importance de recourir à des pratiques et à des procédures cohérentes avec ce qu'ils proclament.

Les dirigeants doivent également être instruits à la conduite d'auditions et d'enquêtes disciplinaires, en procédant impartialement à l'examen des preuves et des motifs selon le droit afin de prononcer des sanctions équitables et humaines.

Les dirigeants doivent enfin savoir répondre aux besoins d'ouverture et de transparence, assurer une bonne liaison avec les organes de surveillance et accepter les critiques. Ils doivent s'assurer que les risques ont été

rigoureusement évalués et que des contre-mesures aient été préparées pour être déclenchées en cas de réalisation des risques.

Cadres supérieurs : Les cadres supérieurs doivent soutenir la direction et, dans leur sphère de responsabilité, appliquer les mêmes principes de conduite. Attentifs aux signes de corruption ils doivent réagir rapidement pour l'éliminer ; par conséquent, ils doivent être formés dans ce but et être capables de traiter efficacement avec le personnel. Le cadre supérieur peut être chargé d'enquêter, il doit être méticuleux et pas trop prompt à rejeter les réclamations/ informations du public ou des informateurs internes. Les cadres supérieurs doivent être formés aux enquêtes sur des questions délicates, et pouvoir juger si les circonstances permettent un règlement informel ou demandent l'ouverture d'une enquête formelle approfondie.

Cadres intermédiaires : Les cadres intermédiaires doivent être réceptifs aux informations qui leur sont transmises sur des cas de corruption ou contraires à l'éthique au sein de leur équipe. Ces cadres doivent être formés au traitement des plaintes et connaître la limite entre les cas qui relèvent de leur compétence et ceux qui doivent être transmis à leur supérieur hiérarchique ou au département de surveillance. Ils doivent être «orientés client» lorsqu'ils traitent les plaintes du public et le faire de façon professionnelle et efficace.

Superviseur direct : c'est la personne la plus influente et la plus importante dans l'organisation pour gérer efficacement la corruption. Il peut observer la corruption qui se passe dans son équipe. L'approche qu'il adopte dans la lutte contre la corruption est cruciale dans le processus de mise en place d'un programme de renforcement des capacités anti-corruption. Il doit être préparé sur la façon de repérer la corruption au moyen de scénarios adaptés au cadre opérationnel de la police ; - par exemple «passer des accords » avec un détenu pour qu'il lui fournisse des informations en échange d'un traitement allégé ou d'une remise de peine.

Recrues : Les aspirants policiers arrivent souvent avec de bonnes intentions et de grands idéaux, mais s'ils sont exposés à la corruption, elles y céderont à moins d'être particulièrement solides. Les recrues ont besoin de protection contre le cynisme qu'induit la nature même du travail policier. Il est nécessaire de les préparer et de les conseiller soigneusement avant qu'elles commencent leur travail sur le terrain. Il est préférable d'utiliser des formateurs de la police ou d'anciens policiers pour cette tâche, car ils ont l'expérience et les connaissances nécessaires pour les préparer aux difficiles tâches du policier.

La formation des recrues doit comprendre l'enseignement et la raison de toutes les politiques, pratiques et procédures en matière d'éthique professionnelle policière. Les cours de type universitaire sur la théorie et la philosophie de l'éthique doivent être limités au strict minimum. Les corps de la police et les cadres doivent être conscients qu'un regard neuf est souvent le meilleur moyen de repérer et signaler les comportements contraires à l'éthique ou corrompus ; par conséquent, les informations et les plaintes qui proviennent des jeunes policiers doivent être traitées avec sérieux. Un cadre de décision simple devrait être remis aux recrues pour les aider à prendre en considération les éléments éthiques du problème à traiter :

- Est-ce légal?
 - Vais-je violer le droit pénal ou civil, ou les règles de la police?
- Est-ce équitable?
 - Est-ce loyal pour les parties, à court et à long terme?
 - Est-ce favorable à chaque partie?
- Quels sont mes sentiments ?
 - Serai-je fier de moi ?
 - Serais-je à l'aise si ma décision était publiée dans la presse ?
 - Me sentirais-je bien si ma famille l'apprenait ?

Formation de recyclage : Lorsque l'organisation le juge approprié, le personnel policier doit être convoqué à des cours de recyclage sur la corruption pour mettre à jour ses connaissances sur la base des derniers cas survenus et sur les changements de politiques, de pratiques et de procédures.

3.1.4. Développement professionnel et personnel

Le renforcement des capacités individuelles fait aussi partie du processus de renforcement des capacités. Historiquement, les policiers et le personnel civil des services ne se sont pas sentis responsables de leur développement personnel²⁰⁰ ; ils ont simplement été astreints à la formation dispensée par leur organisation. Cette situation doit maintenant évoluer vers un système dans lequel ils deviendront eux-mêmes comptables de leur propre développement. C'est nécessaire dans chaque position, en particulier lorsque les politiques, les pratiques et les procédures se modifient de plus en plus rapidement, ce qui est le cas de la police. Les études spécialisées ont bien mis en exergue la complexité croissante du travail et les conséquences de l'accélération technologiques pour les services de police.²⁰¹

Le rafraîchissement des connaissances et la nécessité de comprendre les changements de l'environnement signifient que le policier, comme le membre d'une profession médicale ou juridique, doit bénéficier d'un «perfectionnement professionnel continu» (PPC). Le non-respect de l'exigence de suivre un PPC entraîne la radiation du praticien de l'ordre des médecins ou des avocats et le retrait de sa licence de pratiquer ; l'exercice de la profession de policier au Royaume-Uni exige désormais que les policiers suivent un PPC pour pouvoir continuer à remplir certaines fonctions (par exemple, «enquêteur principal»). C'est une bonne pratique dans l'économie et l'industrie où il est recommandé (ou requis) par les organismes professionnels que les collaborateurs établissent un plan de développement professionnel (ou personnel) indiquant leurs objectifs individuels.

Objectifs de développement personnel

Il est inhabituel que les policiers établissent un plan de développement personnel (PDP) précis, tenu à jour et efficace, mais il est essentiel à l'acquisition, au maintien et au rafraîchissement de leurs connaissances tout au long de leur carrière.²⁰² Il faut noter qu'un plan de développement personnel ne contient pas seulement des informations sur les cours suivis par l'agent. Toutes les formes d'apprentissage doivent être planifiées et enregistrées, par exemple, la participation à un projet (comme un projet de renforcement des capacités), les positions de spécialistes occupées, les lectures professionnelles, le tutorat d'un collègue, etc. On a beaucoup écrit²⁰³ sur le développement personnel dans le service de police au cours des années et ce chapitre se limitera à l'aperçu de la situation et aux bonnes pratiques recommandées. Par exemple, Goleman, Boyatzis et McKee (2002)²⁰⁴ donnent des conseils sur l'élaboration d'objectifs de développement personnel, tels qu'énoncés dans l'encart 9 ci-dessous :

Encart 9: Objectifs de développement personnel

Les conclusions sont les suivantes :

- Les objectifs doivent s'appuyer sur les forces et non sur les faiblesses de la personne.
- Les buts doivent être personnels— et non imposés de l'extérieur.
- Les plans doivent permettre aux concernés de se préparer de façon flexible et individualisée - une «planification» unique imposée par l'organisation est contre-productive.
- Les plans doivent être réalisables, avec des étapes réalistes : s'ils ne sont pas adaptés à la vie et le travail d'une personne, ils seront abandonnés après quelques semaines ou quelques mois.
- Les plans qui ne conviennent pas au style d'apprentissage d'une personne sont démotivants et perdent rapidement son attention.

Les plans de développement personnel doivent être revus continuellement et systématiquement pour s'assurer que l'apprenant progresse de façon appropriée. Des processus doivent être mis en place pour les contrôler par un responsable hiérarchique tous les six mois.

Le PDP de chaque membre du personnel doit être cohérent avec les objectifs de l'organisation et de son unité. Si les objectifs de l'organisation prévoient de lutter contre la corruption, tout le personnel de l'organisation devra travailler à leur réalisation. Voir la figure 10 ci-dessous.

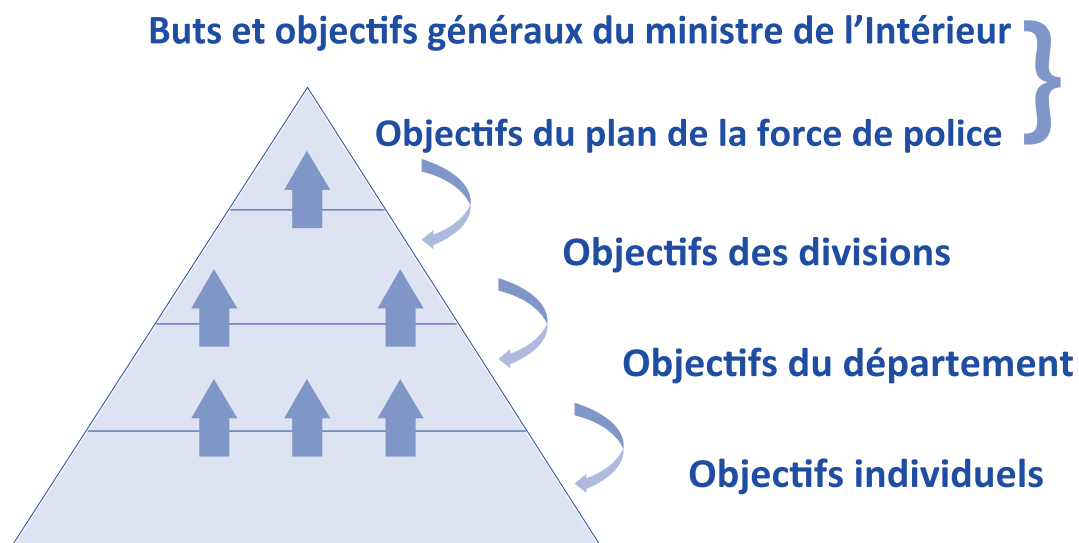
Figure 10: Objectifs

Figure 10: Exemple de la façon dont le PPC est intégré au système d'évaluation des performances dans un service de police au Royaume-Uni.

Le diagramme ci-dessus montre comment le plan de développement personnel et ses objectifs sont reliés aux objectifs fixés aux niveaux supérieurs de l'organisation.

4

Intégrer le renforcement des capacités dans des contextes spécifiques

Les possibilités d'élaborer ou de mettre en œuvre des programmes, des modèles, des méthodes et des actions pour renforcer les capacités des services de police à lutter contre la corruption dépendent beaucoup des situations nationales ou locales. Il est indispensable de prendre en compte les différences liées au contexte lors de l'évaluation des possibilités d'action et de leurs mises en œuvre. Les formes de corruption et les vulnérabilités des organisations de police peuvent être affectées par la situation économique, les conditions sociales et politiques, les valeurs spécifiques que l'on peut trouver dans certains contextes et les moyens et méthodes de lutte contre la corruption. Le chapitre 1 définit ces contextes spécifiques et parle de leurs liens avec la corruption. Cette section fournit des exemples dans différents contextes. La mise en œuvre des mesures présentées dans les sections précédentes, ou plus généralement de toutes les mesures à prendre dans le cadre d'un programme de renforcement des capacités, doit être évaluée et décidée en tenant compte des situations spécifiques.

4.1. Pays en transition et sortant d'un conflit

Exemple 1: Exemple de la création d'un peu d'ordre dans le chaos

Les salaires insuffisants sont un facteur puissant dans le développement des pratiques de corruption par des policiers. Les pays post-conflits et les pays en transition sont gravement confrontés à ce problème. Un officier de la milice de Saint-Petersbourg en Russie a parlé très franchement lors d'une réunion des chefs de police occidentaux qui s'est tenue en Suède en 1996 de la manière dont son service a essayé de limiter les effets négatifs d'une telle situation.

Les policiers n'étant pas en mesure de subvenir aux besoins de leur famille au-delà du vingtième jour de chaque mois. Si leurs conjoints avaient un emploi ou s'ils disposaient d'autres facilités comme un logement bon marché ou un potager fournissant des légumes et des fruits, ils pouvaient couvrir leurs dépenses, mais nombre d'entre eux rencontraient de grandes difficultés. Ceux qui étaient vraiment face à des problèmes insurmontables pouvaient alors s'adresser à leur supérieur. Celui-ci les a autorisés à conserver une partie du produit des amendes qu'ils infligent.

Cette tentative de «moraliser» la corruption est intéressante, car elle montre que le service de police n'accepte pas la corruption comme une fatalité, mais qu'il est conscient que les fonctionnaires sont obligés, en raison de leurs bas salaires, de trouver d'autres revenus. La direction de la police n'a pas fermé les yeux, mais a essayé de contenir le phénomène dans certaines limites.

Exemple 2: Les cours d'éthique qui ne se concentre pas sur les bonnes questions

Cet exemple caractérise la situation qui, il y a quelques années, était celle des anciennes républiques soviétiques nouvellement indépendantes. La déontologie était enseignée dans les académies de police et dans les cours de recyclage. Les étudiants avaient déjà suivis des cours d'éthique dans leurs études précédentes, mais la matière enseignée ne leur fournissait pas le cadre éthique dont ils avaient besoin dans leurs activités.

Le passage général du modèle autoritaire de police au modèle communautaire exige que les policiers deviennent plus autonomes, qu'ils résolvent les problèmes et prennent des décisions. Ils ne peuvent plus toujours se référer à leurs supérieurs et sont souvent confrontés à des décisions difficiles à prendre. Dans certaines situations, les règles et règlements ne peuvent pas les aider. Ils doivent donc pouvoir s'appuyer sur un ensemble de valeurs qui les aideront à définir leurs actions.

L'enseignement de l'éthique doit donc être pratique s'il a pour but d'aider les policiers à prendre des décisions. Cela signifie que l'enseignement doit se référer à des cas réels et des exemples montrant les problèmes rencontrés par les policiers dans leurs activités quotidiennes. Un autre problème est que les valeurs enseignées dans les cours doivent pouvoir l'être sur la base de documents, tels que le code de conduite.

L'enseignement de l'éthique dans les académies de police ne correspondait pas à ces exigences.

- On n'y enseignait pas l'éthique, mais la philosophie.
- Les tuteurs étaient tous des officiers supérieurs qui avaient quitté le terrain il y a de nombreuses années ; ils étaient déconnectés de la réalité du monde policier.
- Il n'y avait ni code, ni charte, ni autres documents d'enseignement appropriés.

En conséquence, les cours d'éthique étaient essentiellement théoriques et n'étaient pas reliés aux types de problèmes auxquels allaient être confrontés les policiers en quittant l'académie. Les réformes à mener dans une telle situation doivent porter non seulement sur les matières, mais aussi sur ceux qui donnent les cours et sur le matériel utilisé.

4.2. Pays développés

Un bon exemple d'un programme de renforcement des capacités dans un service de police visant spécifiquement à réduire ou à éradiquer la corruption est celui de la Force de police de Nouvelle-Galles du Sud (NSWPF) en Australie. Un nouveau commissaire de police a été nommé pour mener à bien la réforme de la NSWPF; c'était un officier supérieur de la police du Royaume-Uni qui a été mis en place intentionnellement car sa position extérieure amènerait de l'objectivité et de l'impartialité nécessaires au processus de réforme. L'exemple 3 ci-dessous explique le processus.

Exemple 3: Réforme de la force de police de Nouvelle-Galles du Sud

Le nouveau commissaire de police a décrit son plans de réforme comme suit :

“Il est essentiel que la Force de police de la Nouvelle-Galles du Sud regagne la confiance du public et qu'elle soit convaincue de sa capacité à fournir efficacement des prestations de qualité avec honnêteté et transparence. Cela exige un changement fondamental dans ce qu'elle fait et dans son management. Le gouverneur royal a identifié beaucoup de modifications devant être réalisées. Ma propre nomination est un changement important, tout comme le sont les changements annoncés récemment dans les pouvoirs qui me sont conférés. D'autres mesures suivront, parce qu'il reste beaucoup à faire. J'ai l'intention de procéder de manière mesurée et méthodique pour consolider les réformes en place. Il n'y a pas de solution miracle. Le besoin de réforme concerne le cœur du service: sa gestion et son fonctionnement. Les policiers doivent savoir où nous allons et quel est leur rôle dans ce processus. L'ouverture et le dialogue dans toute l'organisation sont les conditions du succès.

Mon approche consiste à définir une orientation et à progresser vers le but fixé. Je tiendrai compte du passé mais ne serai pas lié par lui. Je constituerai une équipe de direction soudée pour conduire le processus de réforme. Je chercherai également à créer un climat de travail dans lequel chaque membre du service pourra se sentir impliqué dans la réforme. Le gouvernement et la Commission royale sont constructifs et nous appuient. La communauté attend une réforme. Le grand défi à relever pour tous les membres du service est devant nous.”²⁰⁵

De nombreux enseignements ont été tirés de la réforme du NSWPF, mais malheureusement plusieurs objectifs n'ont pas été atteints en raison des problèmes classiques qui se posent lors de la gestion de tout changement.

Le rapport du commissaire daté de décembre 2000 relève que `Les taux de confiance du public dans la police, son honnêteté et son professionnalisme ont considérablement augmenté depuis mon arrivée en 1996.²⁰⁶ Un sondage réalisé auprès du public en 1999 en est la preuve (tableau 3).

Tableau 3: Une enquête sur la confiance de la population dans la police ²⁰⁷

Sujet surveillé	1996	1999	% changement
Confiance en la police	69%	80%	+11
La plupart des membres de la police est honnête	65%	70%	+5
La police fait son travail de façon professionnelle	69%	78%	+9

5

Exemples de programmes, modèles et approches en rapport avec la corruption de la police

Pour que le renforcement des capacités de lutte contre la corruption soit un succès, il faut qu'il soit traduit dans un programme de formation et de perfectionnement destiné à tous les membres de l'organisation. Il contribuera à l'établissement d'une culture organisationnelle de rejet de la corruption et au développement d'un climat de travail propice à la dénonciation des activités et les incidents suspects. Il n'y a pas de réponse facile quant à l'outil ou à la méthode de formation à utiliser dans une situation donnée. Il s'agit de faire une analyse approfondie de l'organisation concernée pour comprendre quelle est sa culture organisationnelle. Sur cette base, une décision quant à la manière la plus efficace de répondre au problème spécifique posé pourra être prise. Cette réponse peut évoluer au fil du temps et, par conséquent, les responsables des programmes et des projets doivent être attentifs aux changements qui pourraient nécessiter des ajustements de leurs actions.

5.1. Formation à l'éthique professionnelle de la police

L'idéal est que la formation à l'éthique contribue prioritairement à la formulation des règles et des standards qui définissent comment les policiers doivent se comporter dans l'exercice de leurs activités professionnelles ; ceci est d'autant plus important quand le service de police a pour but de réduire la corruption en son sein en développant des mesures adéquates pour la combattre. Il faut que l'éthique soit enseignée à tous les niveaux du service afin que tous les collaborateurs soient au clair sur les normes de comportement attendues et sur les conséquences de leur non-respect. La formation ne corrige pas tous²⁰⁸ les comportements corrompus et doit, pour obtenir le meilleur effet possible, être intégrée dans un programme de renforcement des capacités.

Ce chapitre a décrit les différents rôles et responsabilités de chaque catégorie de personnel pour soutenir les mesures de lutte contre la corruption à travers le programme de renforcement des capacités. La déontologie doit être enseignée par des policiers spécialement formés à cet effet, et les cours doivent indiquer les buts, les objectifs, les résultats attendus, les matières et les méthodes d'enseignement. Une condition clé du succès de ces cours est leur adéquation avec la réalité quotidienne des tâches effectuées par les policiers. Les cas utilisés pour la formation doivent donc être basés sur les enseignements tirés des activités courantes et débriefés avec les policiers, les organes de contrôle, les tribunaux, les commissions publiques et disciplinaires. Cela doit permettre aux policiers de mettre en évidence les causes des problèmes rencontrés et de discuter des attitudes correctes et de la façon de les éviter.

Encart 10: Exemple de programme de formation d'éthique de la police (NSWPF)

Ethique professionnelle de la police –thèmes et structure²⁰⁹

- Introduction et rôle de la police : rôle, fonctions, serment de prise de fonction, énoncé des valeurs, code de conduite
- Confidentialité
- Prise de décision éthique
- Loi, moralité, droits de l'homme
- Pouvoirs, autorité, pouvoir disciplinaire
- Corruption et vulnérabilité morale
- Résistance à la corruption
- Loyauté, dénonciations des comportements inappropriés
- Conflits d'intérêts
- Pratique professionnelle

Les buts du programme devront être clairement expliqués aux recrues ; le message devra être simple. Par exemple :

Pourquoi étudier l'éthique professionnelle?

- Il ne s'agit pas de transformer les recrues de la police en personnes «éthiques».
- Il s'agit de leur faire comprendre ce que l'organisation attend d'eux, ce qui peut parfois aller à l'encontre de leurs propres valeurs.
- Il peut y avoir conflit ou tension apparente entre la loi et le pouvoir discrétionnaire
- Les recrues de la police disposeront d'une immense autorité: le pouvoir absolu corrompt absolument.
- On doit développer «l'intelligence émotionnelle» pour faire face aux situations souvent complexes rencontrées par la police.

5.2. Programme et boîte à outils de l'IACP

Un autre exemple de programme de formation internationalement reconnu sur l'éthique de la police est la «boîte à outils pour l'éthique» de l'Association internationale des chefs de police (AICP), disponible en ligne dans son intégralité (voir «Sites Internets utiles» dans les sources complémentaires). Ce guide fournit de nombreuses informations sur le thème de l'éthique de la police et des conseils sur la responsabilité individuelle (voir encart 11 ci-dessous).

Encart 11: Responsabilité individuelle et maintien de l'intégrité

Le développement et le maintien d'un haut niveau d'intégrité dans un service de police dépendent en fin de compte de l'engagement et de la volonté de chaque agent. L'intégrité personnelle et le choix conscient de faire ce qui est juste, même sous des pressions parfois écrasantes pour agir autrement, sont les bornes qui délimitent le champ de la décision éthique. Les déclarations d'intégrité et l'adoption formelle d'un code de conduite, d'une charte de valeurs ou d'autres documents sont importantes. Mais cela n'a de sens que si ces principes sont internalisés et mis en pratique par tous les collaborateurs du service. Un environnement de travail moral et d'éthique exige que chacun, du chef à la recrue, accepte et intègre les préceptes du comportement moral et éthique dans sa vie quotidienne et accepte sa responsabilité personnelle dans l'accomplissement de ces responsabilités. Chaque membre du département doit prendre une décision en conscience (a) pour déterminer ce qui est ou n'est pas approprié et (b) accepter la responsabilité de s'assurer que, dans une situation donnée, cette personne et ses collègues feront ce qui est juste.

Sur le même site Web de l'AICP, il est possible de télécharger des modèles de stratégies et de trouver d'autres documents utiles qui aideront à atteindre les objectifs fixés à la lutte anti-corruption menée par un corps de police (par exemple le développement des normes de conduite).

5.3. Méthodes de formation

Comme le sujet est sensible et qu'il peut provoquer de fortes réactions émotionnelles, voire des attitudes de déni ou de rejet chez certaines personnes, il est important d'utiliser des méthodes de formation et une pédagogie adéquates et efficaces pour que tous les participants puissent tirer le plus grand profit de la formation suivie. Il est en outre capital que le climat d'étude favorise leur participation active ; ils doivent se sentir à l'aise et libres d'exprimer leurs idées et leurs sentiments sans être freinés par des instructeurs bornés et pleins de préjugés. (Le chapitre 9 explore les méthodes d'apprentissage.)

Dans la mise en œuvre d'activités de formation et de développement relatives à des domaines difficiles tels que l'éthique professionnelle ou la lutte contre la corruption,²¹⁰ il est important d'utiliser des approches d'apprentissage actif²¹¹.

- Présentations et discussions
- Visites professionnelles/conférences
- Études de cas sur des sujets médiatisés
- Enquêtes de groupe et commentaires

- Jeux de rôles
- Analyse des données statistiques
- Méthodes de résolution de problèmes
- Tutorat professionnel /apprentissage à la place de travail
- Activités transdisciplinaires, telles que les «visites guidées» et exercices sur le terrain

Il est important d'employer un large éventail de méthodes d'enseignement et d'apprentissage ; il est aussi nécessaire de bien approfondir le contenu des différentes matières du cours. Dans certains domaines, cela peut signifier un déséquilibre des styles.^{212,213} Il est bon dans la mesure du possible de stimuler tous les sens, en créant une atmosphère sans pressions ni stress inutiles, en stimulant l'intérêt des participants et en les soumettant à une série de défis qui ne soient ni trop difficiles ni trop faciles à résoudre. Il est conseillé de promouvoir des interactions pour des périodes définies pendant les activités qui favorisent le développement d'un large éventail de compétences et d'intérêts qu'ils soient mentaux, physiques, esthétiques, sociaux ou émotionnels, tout en encourageant l'élève à participer activement plutôt que de rester inactif.

5.4. Théories d'apprentissage et d'enseignement

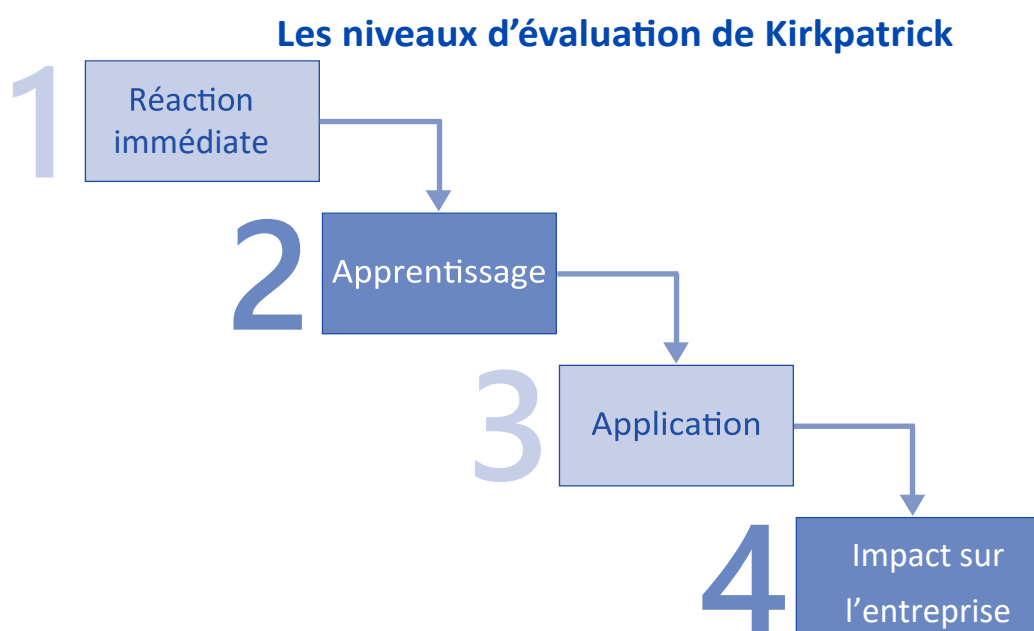
On apprend aux enseignants (formateurs) à tenir compte des différences entre les parties droite et gauche du cerveau et de celles des modes d'apprentissage du participant selon qu'ils ressortissent aux dimensions auditive, visuelle ou kinesthésique (le faire).

Toutes ces remarques sont importantes, comme l'est aussi la nécessité de faire de cette formation une expérience mémorable qui ne pourra qu'encourager ceux qui l'auront suivie à la transposer dans leurs activités quotidiennes.

5.5. Evaluation et examen des résultats de l'apprentissage

La formation et le développement doivent être correctement évalués pour être efficaces. Il a été dit qu'il était impossible de quantifier les effets de la formation anti-corruption.²¹⁴ Ceci étant, une évaluation solide et rigoureuse, telle que celle des quatre niveaux d'évaluation de Kirkpatrick, peut être inestimable. (Voir figure 11 ci-dessous.)

Figure 11: Les niveaux d'évaluation de Kirkpatrick ²¹⁵



L'objectif du processus d'évaluation en quatre étapes est de suivre l'apprentissage d'un policier jusqu'à sa conclusion logique : comment les principes enseignés sont-ils transposés dans son travail. La plupart des programmes de formation ne sont pas évalués à ce niveau ; ils se concentrent sur l'apprentissage immédiat aux niveaux 1 et 2 de la figure 10, qui fait l'objet de la fiche-bilan remise à la fin de la formation. Ce niveau d'évaluation a une certaine valeur, à condition qu'il soit utilisé pour développer le contenu de cours ultérieurs dans le cadre de la formation continue, mais il ne peut pas vérifier si les connaissances et compétences acquises par les étudiants sont effectivement mises en pratique et utilisées sur le long terme. La méthode de Kirkpatrick semble être plus adéquate et porter sur un plus long terme que l'évaluation superficielle habituelle des résultats d'apprentissage.

- Niveau 1 – Réaction : Quelle est la réponse immédiate des participants au programme?
- Niveau 2 – Apprentissage (acquisition de connaissances et de compétences) : qu'ont appris les participants?
- Niveau 3 – Application (performance) : quels changements de comportement ont été induits par le programme?
- Niveau 4 – Impact sur l'entreprise: quel impact a eu le programme sur l'organisation?

Alors que les niveaux 1 et 2 sont relativement faciles à établir et à utiliser pour définir un programme, les niveaux 3 et 4 sont plus difficiles à exploiter. Les réponses aux questions relatives aux niveaux 1 et 2 peuvent être obtenues par une session de brainstorming, puis contrôlées tout au long du programme de formation mis sur pied.

Le niveau 3 de l'évaluation ne peut être évalué que lorsque les policiers, de retour sur leur lieu de travail, peuvent utiliser pratiquement les compétences et les connaissances nouvellement acquises.

Le dernier niveau d'apprentissage (niveau 4, impact sur les entreprises) évalue ce que la formation a permis d'obtenir en termes d'améliorations organisationnelles. Dans le contexte de la promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption au sein de la police, l'évaluation doit établir comment la formation a contribué à éradiquer ou à atténuer les phénomènes de corruption et à renforcer le niveau de confiance mutuelle et la qualité des relations de travail au sein des différents secteurs de la police. De telles données sont naturellement difficiles à mesurer ; il est indispensable d'analyser plusieurs critères et de prendre en compte les commentaires des clients (le public), pour tenter de saisir l'impact des mesures. Il peut également être nécessaire de renouveler, à intervalles réguliers, les évaluations de l'impact des cours et du degré de souvenance que les participants en ont conservé.

En plus de cette évaluation, les formateurs expérimentés savent qu'il est essentiel de tenir un historique des individus ayant été formés et de noter toutes remarques ou doutes les concernant dans le domaine sensible de l'éthique. Le fait que le policier ait ou non suivi une formation à l'éthique professionnelle pourrait être important dans toute enquête ou plainte ultérieure déposée contre lui ; cet élément pourrait aussi être utile ultérieurement pour établir une faute, un reproche collectif ou individuel ou pour déterminer si l'organisation a rempli son «devoir de diligence» envers le personnel.

5.6. Mise en œuvre

Il existe de nombreux exemples de programmes qui ont complètement échoué ou tourné court. Il faut faire preuve de prudence lors de la planification et de l'introduction de programmes de renforcement des capacités, en particulier lorsqu'ils visent à promouvoir des comportements et des valeurs anticorruption.

Le chapitre 8 est utile pour implanter des mesures anti-corruption efficaces en utilisant le processus de changement décrit plus haut. La méthode²¹⁶ propose quatre moyens de combattre la corruption.

1. Recruter les bonnes personnes.
2. Réduire les occasions de corruption.
3. Bâtir un système de détection et rendre crédible la dissuasion.
4. Renforcer la motivation à faire ce qui est juste.

De nombreuses pratiques²¹⁷ basées sur les enseignements tirés²¹⁸ ont été recensés dans ce chapitre, mais il est utile de noter quelques-uns des points du programme de renforcement des capacités du NSWPF mis en évidence dans

les sections précédentes. La Commission Wood ²¹⁹ a formulé cent soixante-quatorze recommandations, dont certaines n'ont pas été activées par le programme de réforme mis en place par le commissaire de police ²²⁰. Les progrès de la réforme ont été critiqués par le processus d'évaluation externe²²¹, et la réforme n'a finalement pas été menée à son terme pour diverses raisons. Le programme, bien que d'une conception solide, a été inefficace dans sa mise en œuvre, comme l'a démontré un audit de la réforme. L'audit a porté sur les principaux buts des réformes :

- Leadership et management efficaces
- Changement de culture et de valeurs
- Un service honnête qui combat la corruption
- Planification efficace
- Gestion de la performance et de la qualité
- Effort sur le personnel et le travail d'équipe
- Introduction d'un nouveau système de ressources humaines
- Suppression des systèmes démodés
- Décentralisation des pouvoirs
- Mise en place de nouvelles structures plus efficaces
- Profonde révision - leadership et culture stratégique
- Profonde révision – sélections et promotions

Ces domaines d'audit correspondent largement aux éléments constitutifs du programme de réforme recommandé dans le chapitre 8. Le succès des réformes dépend de leur mise en œuvre réfléchie et conduite avec doigté. Durant cette phase, les facteurs suivants peuvent être utilement pris en compte:

- Ne pas être sur la défensive et refuser de croire les allégations sur la corruption ou sur son étendue au sein de l'organisation quand elle est portée à l'attention des responsables.
- S'assurer que tous les principaux éléments du processus de réforme de renforcement des capacités sont effectivement accomplis.
- Veiller à l'adhésion de tous à la stratégie, à la culture et aux méthodes de travail décidées dans le programme de renforcement des capacités, et ce jusqu'à la fin du programme, et faire savoir au personnel qu'il n'y aura pas de retour aux mauvaises pratiques antérieures.
- Veiller à ce que les réformes internes soient cohérentes avec l'esprit, la culture générale et les objectifs du programme.
- Prêter attention aux résultats du programme d'évaluation externe et en tenir compte s'il existe.
- Veiller à la garantie d'un financement suffisant pour le programme de renforcement des capacités et disposer également d'un fonds de prévoyance.
- Veiller à ce que la direction conserve la confiance de tout le personnel et dirige avec succès le service au cours du processus de renforcement des capacités.
- Lorsque les fonctionnaires de police font l'objet d'une enquête pour cause de corruption, veiller à ce que les règles de la justice soient respectées lors des audiences disciplinaires ou des auditions du tribunal.

6

Conclusions – Chapitre 8

Il est nécessaire de renforcer les capacités d'un service de police pour lutter contre la corruption. Aucun service de police n'est à l'abri de ce genre de problème, même si ses formes peuvent varier et affecter différemment les organisations policières.

Le contexte national influence fortement le programme de renforcement des capacités développé par un service de police. Les buts, les objectifs, les matières et les méthodes de formation devront tenir compte du contexte spécifique.

Si les objectifs diffèrent, (il serait peu efficace, par exemple, de fixer des objectifs trop ambitieux pour un service de police où les salaires des policiers ne leur assurent pas une vie correcte), il existe toujours quelques éléments-clés déterminant l'impact du programme. Ils peuvent être résumés comme suit :

- Il doit y avoir une réelle volonté d'agir et de soutenir le projet, tant sur le plan politique qu'au niveau opérationnel du service.
- Il faut établir un plan d'action fixant des objectifs réalistes et attribuer les ressources nécessaires à leur réalisation
- Ce plan doit énumérer les actions à entreprendre, les responsabilités, les moyens et les délais.
- La formation est un élément clé du programme. Elle ne peut réussir que si elle correspond à la réalité de la vie de la police et apporte des réponses pratiques aux questions que les policiers se posent dans leur travail. C'est pourquoi la formation doit reposer sur des cas pratiques et être dispensée par des policiers qualifiés.

Tableau d'auto évaluation

Chapitre 8 ■ Renforcement des capacités

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes / Questions	Que pouvons-nous faire pour compenser les faiblesses?	Comment le faire?
Disposons-nous d'une organisation solide et capable de résister à la corruption et d'initier ou d'améliorer le processus de renforcement des capacités?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: - Analyser la capacité de l'organisation à intégrer le processus de renforcement des capacités - Adapter ce programme de renforcement aux structures	Nous pouvons: - Engager un audit pour analyser l'organisation - Former un groupe de travail pour l'amélioration mutuelle de la structure et du programme
Notre direction soutient-elle complètement le programme de renforcement des capacités?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: - Former les responsables à la gestion de projet - Intégrer les champions dans la formation - Former les dirigeants aux valeurs éthiques	Nous pouvons: - Développer une stratégie et un plan d'action - Concevoir un programme de formation pour les responsables - Formuler la mission pour le renforcement des capacités
Avons-nous entièrement ou partiellement mis en œuvre les cinq phases de conduite de projet : buts du programme : préparation, documentation, structure, ressources humaines (RH), gestion du changement et gestion de programme ?	Si ce n'est le cas, nous pouvons : - Analyser l'état actuel - Améliorer les compétences des managers - Améliorer le recrutement et les processus de planification des RH - Modifier les règles et la structure en fonction de l'établissement du programme	Nous pouvons : - Donner un mandat clair au groupe de travail pour développer un programme complet. - Compléter les cahiers des charges des managers et du personnel chargé du recrutement - Former les managers et spécialiser les membres du groupe de travail
Pour élaborer le programme disposons-nous d'un modèle d'évaluation des risques?	Si ce n'est le cas, nous pouvons: - Créer un modèle d'évaluation des risques pouvant affecter l'organisation - Évaluer les moyens d'évaluer les risques pour les processus anti-corruption	Nous pouvons: - Désigner un expert - Former les managers à l'évaluation des risques - Créer un groupe de travail

La direction est-elle pleinement consciente des méthodes et des compétences nécessaires à la gestion de projet ? Voir les figures 6 et 8	Si ce n'est le cas, nous pouvons: • Évaluer les méthodes appropriées pour l'organisation • Intégrer dans les processus la sensibilisation aux valeurs éthiques • Renforcer les capacités en utilisant des méthodes adaptées	Nous pouvons: • Procurer les compétences nécessaires aux managers • Définir des valeurs éthiques et les communiquer • Définir les objectifs et les méthodes de formation. Remarque: Les outils décrits au chapitre 9 peuvent s'avérer utiles
---	--	---

9

Chapitre 9

Outils

■ Andrew Goldsmith

1

Introduction du Chapitre 9

Ce chapitre décrit des instruments et des méthodes qui peuvent être utilisés dans la mise en œuvre pratique des mesures décrites dans les autres chapitres de la boîte à outils. Il met l'accent sur les techniques d'évaluation stratégique visant à cerner les problèmes rencontrés par les services de police et présente leurs possibles solutions ; il expose aussi les actions d'apprentissage destinées à appuyer le changement organisationnel. Toute une gamme de méthodes d'instruction et de formation au sein de cette composante est examinée. L'information donnée sert de guide pratique, et s'appuie sur la littérature dans le domaine du changement organisationnel et sur des expériences pratiques de terrain.

Liens avec les autres chapitres

Certains sujets abordés dans ce chapitre sont aussi traités plus en détail dans d'autres chapitres :

- Chapitre 1 sur le climat anti-corruption
- Chapitre 2 sur la culture organisationnelle et l'évaluation
- Chapitre 5 sur le contrôle interne, les audits et les stratégies
- Chapitre 6 sur le contrôle externe
- Chapitre 7 sur l'enquête
- Chapitre 8 sur le renforcement des capacités.

Les liens spécifiques sont mentionnés dans le texte.

2

Pourquoi le sujet de ce chapitre est important?

Le chapitre 9 est important car il fournit des instruments pour mettre en œuvre le contenu des autres chapitres de cette boîte à outils.

Les stratégies de lutte contre la corruption et les comportements contraires à l'éthique dans les services de police portent inévitablement sur un ou plusieurs des trois niveaux d'analyse et de mise en œuvre des politiques.

1. *Individuel* (attributs personnels, compétences, etc.).
2. *Organisationnel* (groupes de travail, culture organisationnelle, structures et processus, etc.).
3. *Environnemental* (facteurs politiques, économiques, sociaux et technologiques au sens large).

Une évaluation holistique de la corruption au sein de la police et l'élaboration d'une stratégie pour y faire face doivent idéalement se faire aux trois niveaux. La corruption de la police est rarement, voire jamais, explicable par la théorie de la «pomme pourrie» individuelle. Les «pommes pourries» peuvent se trouver dans des «barriques» ou des «vergers» où elles sont endommagées et conservées ; pour résoudre les problèmes au niveau individuel, une réponse organisationnelle (de plus ou moins grande envergure) est requise.

Les «pommes pourries» et les «barriques pourries» se développent souvent dans un cadre organisationnel ou sociopolitique plus large. Dans de nombreux cas de policiers corrompus et d'organisations négligentes ou complices (tant dans les pays développés que dans les pays en développement), les caractéristiques de leur environnement jouent un rôle dans les phénomènes de corruption et de comportements inappropriés. Dans certains cas, il s'agit d'une corruption politique active soutenant la corruption de la police (ce que Maurice Punch appelle un «verger pourri»²²²).

2.1. Différents instruments de mise en œuvre

Il existe une gamme d'instruments pour répondre au problème de la corruption de la police. Des mesures peuvent être prises à chacun des trois niveaux analytiques évoqués ci-dessus ; il est important de comprendre qu'ils sont interdépendants et de ne pas les traiter isolément à des fins d'évaluation ou de mise en œuvre.

Il existe à chaque niveau analytique un certain nombre de domaines potentiels de réforme anti-corruption.

1. *Individuel*: sélection, recrutement, formation initiale, formation ultérieure.
2. *Organisationnel*: hiérarchie, lignes de responsabilité, contrôle, culture organisationnelle, niveaux de rémunération, structures fonctionnelles (par exemple : circulation, archivage, traitement des informateurs).
3. *Environnemental*: structures politiques, cadre législatif, conditions économiques et sociales.

Chacun des instruments présentés ci-dessous participe à une approche holistique. La formation représente généralement un facteur clé. La gestion du changement et une communication adéquate jouent également un grand rôle dans le soutien à la mise en place de mesures anti-corruption efficaces. Il faudra presque toujours, dans

l'analyse de l'environnement, évaluer la volonté et l'engagement du politique, si l'on veut que certains des instruments individuels et organisationnels présentés ici puissent déployer tous leurs effets.

3

Comment employer ces instruments pour une mise en oeuvre pratique de cette boîte à outils

3.1. Evaluations

Cette section traite :

- des évaluations stratégiques
- de l'évaluation des mesures d'apprentissage, et en particulier de l'analyse des besoins de formation.

Les évaluations stratégiques visent à faire une analyse globale des problèmes auxquels une organisation est confrontée en examinant ses caractéristiques et l'environnement dans lequel elle opère. Pour faciliter l'évaluation, une expertise externe est souvent requise dans les premières étapes de la réforme.²²³

Les services de police confrontés à des problèmes de corruption généralisée feront généralement face à un éventail de défis organisationnels nécessitant une analyse et la définition de nouvelles orientations stratégiques. La question de la corruption de la police est plus susceptible d'être analysée dans le cadre d'un processus d'évaluation stratégique général. Il est nécessaire de poser le problème particulier de la corruption dans un contexte plus large ; la question des salaires, par exemple, est étroitement liée à celle du recrutement et de la gestion des effectifs car elles peuvent être causes de corruption.

Une évaluation stratégique portant sur la corruption de la police a pour but d'établir son degré de diffusion et ses formes, où elle a lieu et ses causes. Elle se penche également sur l'efficacité des stratégies anti-corruption en place et des moyens d'adresser le problème sur la base des informations recueillies dans l'évaluation effectuée tout en se penchant sur les meilleures recommandations et idées pour réduire ou prévenir le problème.

Les évaluations stratégiques ont généralement trois objectifs principaux.

1. Obtenir une appréciation réaliste de:
 - a. l'environnement (politique, économique, culturel, etc.) dans lequel la police travaille,
 - b. la capacité de l'organisation à traiter les questions de criminalité, de maintien de l'ordre et d'intégrité de la police.
2. Identifier:
 - a. les principales zones de risques potentiels à l'intégrité (faiblesses organisationnelles) et menaces actuelles, externes et internes, pesant sur l'intégrité de l'organisation,
 - b. les ressources actuellement disponibles pour faire face à ces menaces,
 - c. les ressources supplémentaires nécessaires pour lutter de manière plus globale et efficace contre la corruption.
3. Identifier des actions stratégiques particulières, y compris, mais sans s'y limiter, des actions d'apprentissage utiles pour améliorer la performance en matière d'intégrité.

Les évaluations de risques sont un exemple d'évaluations stratégiques, où l'accent est mis sur l'identification des

vulnérabilités internes de l'organisation en regard des risques particuliers et des menaces provenant de son environnement.

Les évaluations des actions de formation renvoient aux besoins d'apprentissage des policiers tels qu'ils ont été identifiés et à la définition des compétences, des attitudes et des valeurs spécifiques auxquels ils doivent être formés dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif stratégique de réduction des phénomènes de corruption. Toutes les mesures correctives ou préventives estimées nécessaires dans le cadre de la stratégie anti-corruption ne produiront pas directement des effets dans le domaine de la formation. D'autres mesures (par exemple l'introduction de nouvelles règles de gestion, la restructuration des secteurs à risques du service) pourront d'abord demander la mise sur pied de formations particulières pour préparer le personnel aux changements organisationnels nécessaires. La formation est un moyen important de communication interne, ainsi qu'une méthode de renforcement des compétences. (Voir plus loin la discussion sur la communication.)

3.1.1. Faire une évaluation stratégique

Un exercice d'évaluation de ce type nécessite de recueillir les informations pertinentes, puis de les analyser pour produire une évaluation de ces données.

3.1.1.1. Recueil des données

La détermination du champ de l'évaluation et la formulation des questions à résoudre détermineront les données à recueillir. Elles peuvent concerner l'ensemble de l'organisation, ou se limiter à un aspect particulier de ses activités (par exemple, le degré de corruption de la police).

Il est crucial d'obtenir le plus de données possibles sur la situation du secteur à évaluer. Ceci est important pour identifier les problèmes à traiter et pour définir les critères d'amélioration.

L'évaluation doit s'appuyer sur des sources externes et internes, ainsi que sur des données officielles et non officielles. Ces sources peuvent être exploitées à l'aide de méthodes de recueil de données telles que des enquêtes (y compris des questionnaires en ligne), des groupes de discussion et des entretiens pour collecter des données relatives aux prestations fournies par la police.

Il peut être difficile d'obtenir des données «sensibles» sur un sujet comme la corruption de la police, certaines personnes/organisations qui pourraient constituer des sources d'information potentielles craignent de se manifester. Pour les analystes, la valeur de ces renseignements rend leur obtention très importante. Il est donc nécessaire que les détenteurs d'information soient rassurés pour qu'ils puissent contribuer au processus d'évaluation. L'anonymat devra souvent leur être garanti. Des lignes téléphoniques anonymes peuvent être mises à disposition de sorte que les informateurs ne puissent pas d'être identifiés. De plus en plus, en particulier dans les pays développés, les sites de réseaux sociaux sur Internet sont utilisés pour enregistrer des informations sur les pratiques de la police ; ils constituent ainsi de riches sources de données. Il serait aussi pertinent d'utiliser ces sources potentielles dans les pays où l'accès à internet est limité.

Les sources d'information les plus importantes sont celles qui sont les plus proches du problème ou de la question à traiter. Les policiers sont généralement les mieux placés pour observer et décrire les problèmes rencontrés sur leurs lieux de travail. Ils sont souvent témoins des pratiques malhonnêtes dans les services où la corruption est largement pratiquée.

Il est logique d'impliquer le personnel dans l'identification des problèmes et dans la recherche de solutions. Obtenir que les policiers s'expriment franchement et sans crainte est souvent un défi dans les pays où la police et les dirigeants politiques sont eux-mêmes impliqués dans la corruption et sont susceptibles de s'opposer aux enquêtes et de punir les lanceurs d'alerte. Il peut être utile de recourir à des experts extérieurs (étrangers) ou à des équipes de chercheurs d'organisations internationales non gouvernementales (ONGI) ou multilatérales (par exemple : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe/OSCE, ONU, UE), pour s'assurer que les agents qui collaborent à de tels exercices de recueil de données ne soient pas exposés à des risques excessifs (voir la discussion sur les acteurs du changement ci-dessous).

Les agences de supervision telles que les ombudsmans (médiateurs) et les commissions anti-corruption (dans les pays où elles existent) ainsi que les ONG travaillant dans des domaines tels que les droits de l'homme et la prévention des conflits (par exemple, Amnesty International, Human Rights Watch, International Crisis Group) recueillent souvent des données et produisent des rapports accessibles au public et qui mettent en lumière des comportements policiers problématiques.

3.1.1.2. Analyse des données

Une fois qu'un large volume de données ait été collecté, l'évaluateur est en mesure d'évaluer la capacité organisationnelle et d'identifier ses lacunes en matière de performance. En entreprenant une approche holistique de l'évaluation, il se concentrera également sur des éléments externes, officiels et non officiels, qui influencent cette performance.

L'analyse de la corruption doit porter sur les problèmes décrits ci-dessous.

Nature et étendue du problème

Le problème de la corruption peut être mis à jour grâce à l'étude des cas particuliers, mais du point de vue de la gestion des risques, il est préférable de l'analyser en termes de risques ou de zones à problèmes.²²⁴ Comme indiqué plus haut, les stratégies organisationnelles de lutte contre la corruption doivent cibler les zones opérationnelles vulnérables, plutôt que de répondre de manière ad hoc à des cas particuliers. Cette dernière approche est réactive plutôt que basée sur le renseignement et constitue, en fin de compte, un gaspillage de ressources. Une meilleure approche consiste à déceler de tels risques par l'identification de l'architecture qui structure les phénomènes de corruption identifiés.

Il est possible d'analyser ces structures à partir des dossiers criminels, disciplinaires et des plaintes officielles, si elles sont disponibles. Les modèles peuvent se rapporter aux endroits où la corruption semble apparaître (zone géographique, niveau hiérarchique, secteur fonctionnel), et à ses tendances dans la durée.

Un autre objectif de l'évaluation stratégique consiste à identifier les différentes causes des comportements déviants et à en déterminer l'ampleur et le caractère.

Ceux-ci peuvent survenir à l'un des trois niveaux décrits précédemment. Divers outils peuvent être utilisés à cette fin : analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces, voir glossaire et chapitre 2), cartographie des influences et analyse des champs de force (voir ci-dessous). Les données provenant de différentes sources permettent l'identification des facteurs clés et des éléments contribuant aux niveaux de corruption actuels et à la détermination de leurs influences respectives. Dans tous les services de police, il y a des secteurs plus propices que d'autres à l'apparition de la corruption. Quelques exemples sont donnés dans l'encart 1, ci-dessous.

Encart 1: Zones à haut risque dans la police

- Enquête criminelle et processus de corruption. Enquêtes criminelles et informateurs.
- Police de la circulation et opportunités de pots de vin.
- Prisons, violence mortelle dans les cellules de détention. Patrouilles motorisées et courses-poursuite.
- Brigades spécialisées et usage disproportionné de la force.
- Brigade des stupéfiants et des mœurs.
- Bases de données de la police et mauvaise utilisation des informations officielles.²²⁵

L'analyse doit également être attentive aux structures de corruption que peuvent présenter certaines zones problématiques. Les dommages causés et les risques identifiés dans le processus d'évaluation doivent être synthétisés et faire l'objet d'un plan d'action pour les traiter.

Les «conséquences» désignent les conséquences opérationnelles, mais aussi les effets sur l'image (légitimité) de l'organisation. La légitimité est une dimension cruciale de la bonne exécution des activités policières. Elle se réfère au degré du soutien de la population à la police. Les services de police où se développent des phénomènes de

corruption ou d'autres méfaits perdent la confiance du public et ne peuvent alors pas compter sur sa coopération. L'évaluation stratégique des risques et dangers liés à la corruption de la police doit mesurer les effets de la perte de confiance de la population dans la police.

En plus de la légitimité publique, l'attention portée aux conséquences néfastes de la corruption pour son environnement est utile au soutien des efforts de réforme. L'utilisation de ces constatations pour établir des rapports bien argumentés à destination des autorités politiques peut aider à les convaincre d'appuyer les réformes.

Portée et efficacité des stratégies de prévention et de contrôle anti-corruption existantes

L'analyse de l'efficacité des mécanismes de prévention organisationnels peut être réalisée par une collecte adéquate des données. La première étape consiste à définir quels sont ces mécanismes. Cela peut se faire sur la base des programmes, des lois et des règlements pertinents, des rapports annuels et d'autres documents produits en interne. D'autres méthodes telles que les entretiens peuvent aider à se former une image de la situation lorsque la documentation est indisponible ou peu claire.

Les rapports annuels établis par le service lui-même peuvent fournir des informations utiles sur son degré d'efficacité. D'autres sources officielles telles que les rapports des médiateurs et ceux des organismes de surveillance ou de lutte contre la corruption sont également des sources potentielles très importantes à ce stade. Il faut aussi tenir compte dans les informations collectées des déclarations de policiers auditionnés ou qui ont participé à des enquêtes d'opinion ainsi que les comptes rendus des médias ou d'autres sources non officielles.

L'analyse de l'efficacité des mécanismes de prévention et de contrôle interne existants est cruciale pour développer une stratégie de lutte anti-corruption ; elle permet de déterminer si les procédures fonctionnent bien (ou non) et ce qui pourrait être modifié ou ajouté pour les renforcer (voir chapitre 5 pour plus d'informations).

Stratégies et méthodes de réforme disponibles

Après avoir analysé les données en termes de risques, de dangers et de conséquences, l'évaluation stratégique doit déterminer les buts à atteindre (où voulons-nous aller) et les manières de les atteindre (le comment). Dans une évaluation anti-corruption, la direction générale du changement est assez évidente. La façon d'obtenir ce changement n'est, quant à elle, pas aussi évidente.

Lors de la recherche de mécanismes efficaces de lutte contre la corruption, il faut considérer plusieurs choses:

- Au sein de l'organisation, des méthodes anticorruption peuvent déjà être en vigueur dans certains secteurs du service. Les transposer dans d'autres domaines, le cas échéant en les adaptant, peut être possible. L'extension des méthodes d'audits financiers à d'autres secteurs opérationnels de la police en est un exemple.
- Lors de tentatives de réformes dans des pays en développement ou post conflictuels, la simple transposition des 'bonnes pratiques' tirées de pays développés se soldera pratiquement toujours à un échec, car ces mesures seront inabordables et insoutenables. Il est préférable d'envisager des solutions qui ont une chance raisonnable de succès compte tenu des circonstances et des contextes particuliers de ces pays. Par exemple, il serait plus judicieux de renforcer les contrôles (et de concevoir une formation appropriée à cet effet) que d'introduire un nouveau système informatisé d'alerte précoce dépendant du recueil de données fournies par différentes sources. Dans de nombreux cas, la collecte des informations nécessaires est difficilement atteignable à court terme et probablement aussi à long terme.
- Malgré des environnements et des défis très différents, les services de police peuvent apprendre les uns des autres. Ceci est particulièrement vrai lorsque les méthodes considérées ne sont pas très coûteuses ou difficiles à mettre en œuvre. Des pratiques de contrôle améliorées et l'établissement d'un système d'informateurs internes sont des exemples de telles mesures car leur réalisation n'exige pas nécessairement une injection massive de fonds ou de technologie.

Quels résultats peut-on attendre du processus d'évaluation ?

- Le processus aboutit généralement à un rapport formel comprenant un compte rendu des méthodes de recueil de données utilisées, les résultats de leur analyse et une série de recommandations sur ce qui pourrait

être fait pour rectifier ou améliorer la situation de l'organisation dans le domaine considéré.

- En ce qui concerne la corruption, l'analyse devrait identifier les vulnérabilités organisationnelles, ainsi que les facteurs spécifiques de l'environnement de la police les plus susceptibles de générer des comportements corrompus.
- Le rapport peut également émettre des propositions de réorganisation des secteurs opérationnels à risques.

Encart 2 : Police de la circulation et corruption

Dans un pays confronté à un problème de corruption particulièrement important dans la police de la circulation, on peut suggérer, par exemple, que ce travail soit confié à un autre service. Si cela n'est pas réalisable sur le plan politique ou pratique, le rapport pourrait recommander une régulation plus étroite des policiers ou la suppression de la police de la circulation en tant qu'unité distincte et sa fusion avec les unités chargées des missions générales.

Les rapports doivent rester réalistes quant à ce qui peut et doit être fait. Ils doivent contenir un chapitre détaillant les divers facteurs d'influence à prendre en compte dans le cadre d'une éventuelle réforme, et donc les limites de ce qui peut être réalisé. Les recommandations doivent être basées sur les éléments analysés et non découler du simple espoir que les choses pourraient s'améliorer.

Les évaluations stratégiques doivent définir des orientations et des objectifs et elles doivent être accompagnées de mesures pratiques et réalisables. Comme le confirment les études sur le renforcement des capacités, des changements substantiels ne sont pas réalisés du jour au lendemain. Un changement réel et durable nécessite souvent plusieurs années ou décennies. Pour implanter les réformes, une bonne évaluation stratégique contiendra des recommandations d'objectifs à court terme, de sorte que les effets de la réforme ne paraissent pas être repoussés trop loin dans le temps.

Exemple 1: Définir de nouvelles directions - document de vision de la Serbie

Le fait d'avoir un plan stratégique global sur l'orientation du service de police, en tant que résultat de l'évaluation stratégique, peut entraîner des changements importants. Dans le processus de réforme de la police mis en œuvre en Serbie, un tel «projet» a été élaboré et une vision clairement formulée.

Cette vision a été décrite comme «la vue interne réaliste des problèmes rencontrés par la police en Serbie».²²⁶ Elle a été le résultat des travaux de quatorze groupes mis en place par le ministère de l'Intérieur pour analyser les différents secteurs de l'organisation, chaque groupe de travail étant chargé d'évaluer l'un des secteurs.

L'approche adoptée par le ministère a été critiquée pour être trop directive. Peu de parties prenantes, cadres ou simples policiers, ont été consultés lors de la préparation du document. Les critères de succès ont été mal définis. La vision elle-même devait encore être traduite dans un plan d'action stratégique avant de pouvoir être mise en œuvre.

Une avancée considérable dans le processus de réforme de la police consisterait à élaborer ce document de planification stratégique, en élargissant la consultation à toutes les parties concernées et en sollicitant l'expertise internationale.

L'expérience serbe peut être utile à tous les pays qui ne sont pas préparés à mener des évaluations stratégiques dans le secteur de la sécurité.

3.1.1.3. Qui devrait faire les évaluations stratégiques?

Les évaluateurs peuvent provenir de différents secteurs :

- Collaborateurs de la police formés à la conduite d'évaluations.
- Personnel du ministère de l'Intérieur.
- Groupe de travail gouvernemental spécialisé.

- Organismes externes (par exemple des commissions d'enquête) ou experts (tels que des consultants) ayant des connaissances et des capacités particulières en matière de suivi et d'évaluation des services de police.
- Groupes formés de représentants de la population et de la société civile.

En règle générale, l'objectivité et les capacités des candidats potentiels doivent leur permettre d'accomplir la tâche demandée, le choix final devrait tenir compte des sensibilités politiques liées au domaine concerné. La corruption de la police est partout une question délicate, de sorte que la sélection d'un organisme ou d'une personne externe sera souvent inévitable si l'on veut que le processus d'évaluation soit objectif (c'est-à-dire non biaisé ou entaché par des préjugés).

Dans de nombreux pays en transition, sortant d'un conflit ou en développement, des experts ou des organismes étrangers peuvent être appelés à agir seuls ou dans le cadre de coopérations (comme les agences qu'utilise le Programme des Nations Unies pour le développement), associant des représentants nationaux et des experts internationaux qui offrent l'expertise et l'expérience nécessaires à la conduite des évaluations.

3.1.2. Evaluations des risques

Une évaluation des risques ressemble grosso modo aux étapes de l'approche d'évaluation stratégique, elle examine généralement :

- Les conséquences néfastes induites par les risques spécifiques dans l'environnement de l'organisation ou par les faiblesses internes de celle-ci.
- La probabilité d'occurrence de ces risques.
- Les mesures à disposition ou réalisables pour réduire ou éliminer les risques jugés inacceptables par l'organisation.
- L'efficacité des mesures actuelles pour réduire ou éliminer les risques identifiés.

Les services de police font face à plusieurs risques réels et potentiels dans le domaine de la corruption. Les risques peuvent être calculés en termes de pertes financières, de torts infligés au personnel et à d'autres personnes, de dommages matériels et d'atteintes à la réputation. Inévitablement, les secteurs présentant les plus grands risques devraient être identifiés et priorisés. La cartographie de l'ampleur et de la gravité des risques est fondamentale pour prioriser les actions.

La corruption de la police a naturellement des effets sur les tiers. Une évaluation approfondie des risques de corruption de la police doit non seulement analyser les risques pour le service de police, mais aussi ceux qu'elle fait peser sur des parties extérieures. Certains de ces risques, ainsi que les personnes ou les secteurs d'organisations les plus vulnérables, sont identifiés dans le tableau 1.

Une approche pratique et holistique de l'évaluation des risques de corruption dans la police tend à se concentrer sur les zones dangereuses plutôt que sur les actions des individus. Alors que certains risques peuvent concerner toute l'organisation, affectant potentiellement tous ses secteurs et tous ses membres, les risques de corruption les plus élevés se situent généralement dans des zones bien délimitées, dans certaines activités et à certains niveaux hiérarchiques. Ce sont ces zones dangereuses qui devraient constituer les principales cibles de l'évaluation et des mesures de réduction des risques.

Par exemple, dans certains pays, les unités de police de la circulation et des frontières rançonnent régulièrement la population lors des contrôles routiers ; ces agissements se répercutent inévitablement sur l'image d'intégrité de la police. Ce type d'activité est donc particulièrement intéressant à auditer.

Une matrice d'évaluation des risques peut être utile. Elle peut prendre différentes formes.²²⁷ En ce qui concerne l'identification des zones de danger particulières et le niveau de risque associé, un outil d'évaluation peut chercher à étudier les aspects suivants.

Dans un contexte de corruption de la police, le *volume des transactions pertinentes* fait souvent référence au nombre des dénonciations ou des plaintes concernant un poste de police ou une unité de police spécialisée. La technologie peut amplifier la gravité des dommages causés, (par exemple, l'armement d'une unité spéciale) ou les risques liés

à l'accès aux banques de données de la police. L'avantage attendu de l'acte de corruption potentiel détermine son pouvoir d'attraction et son degré de tentation ; ils peuvent varier fortement. La « rentabilité » d'une participation à un trafic de drogue diffère fortement de celle procurée par un contrôle de circulation. Il faut donc dans une évaluation des phénomènes de corruption examiner de près cette dimension.

Les trois facteurs évoqués ci-dessus sont intéressants pour améliorer les mesures de formation en exploitant le débriefing des expériences faites au sein de l'organisation ou dans d'autres services. L'état de la culture de l'intégrité dans un service de police peut être évalué de différentes façons ; par exemple dans la manière dont les plaintes sont traitées, dans le fonctionnement des mécanismes de contrôle interne et de surveillance, et par les enquêtes d'opinion dans le public.

Tableau 1: Matrice possible d'évaluation des risques de corruption de la police

Risque pour	Source de risque	Impact du risque	Probabilité du risque	Gravité du risque
Police en tant qu'organisation	Corruption politique	Atteintes à la réputation, impact sur le moral de la police; responsabilité de droit civil	Elevée	Elevée
Collaborateurs de la police	Petite corruption	Perte de la confiance du public ; inefficacité ; responsabilité pénale ou disciplinaire	Elevée	Moyenne
Acteurs extérieurs liés à l'activité policière (informateurs, témoins, suspects)	Intimidation	Absence de coopération avec la police	Elevée	Sérieuse
Victimes de la corruption de la police	Petite corruption	Absence de coopération avec la police, perte de confiance dans la police	Elevée	Moyenne
Communauté	Violence policière	Absence de fourniture de renseignements	Moyenne	Moyenne
Gouvernement	Corruption politique	Perte financière; perte de réputation	Moyenne	Elevée
Entreprises privées	Pots de vin	Coût financier pour faire des affaires	Moyenne	Basse

Ceci est une matrice de base. Les catégories proposées pourraient être élargies ou modifiées en fonction des besoins et des circonstances. Par exemple, il serait possible de subdiviser la catégorie «risque» afin de mieux différencier les secteurs de l'organisation.

Il existe différentes approches de l'évaluation des risques dans les services de police. L'encart 3 montre un exemple australien, axé sur les risques associés à l'application des lois antidrogue.

L'analyse des missions est également utile²³¹. Une bonne analyse des missions identifie:

- les missions devant être remplies
- les conditions dans lesquelles les missions doivent être effectuées,
- à quelle fréquence et quand les missions sont accomplies
- la qualité et le niveau de performance requis
- les compétences et les connaissances requises pour effectuer les missions
- où et comment acquérir au mieux ces compétences.

Une fois l'EBF terminée, l'étape suivante est consacrée au développement de propositions de formation. Cette proposition doit définir le pourquoi de la formation et décrire les résultats attendus, les personnes à former et les conséquences probables entraînées par une renonciation à la formation.

3.1.1.3. Instruments et méthodes spécifiques pouvant être utiles

Les méthodes présentées ci-après peuvent être utiles à des fins d'évaluation stratégique et dans l'élaboration et la conduite de cours et séminaires de formation. Certaines méthodes, comme indiqué ci-dessous, sont applicables dans les deux cas.

Les instruments seront décrits selon les éléments suivants:

- Pourquoi (but) ?
- Quoi (présentation de l'instrument) ?
- Comment (l'utiliser) ? Qui (auditoire) ?
- Quand (se référer à cet instrument) ?
- Où (dans quel contexte utiliser au mieux l'instrument) ?²³²

3.1.1.4. Evaluations stratégiques

Une série d'instruments est abordée dans cette section. Chaque instrument représente un moyen d'examiner la corruption de la police dans un contexte particulier. Dans la plupart des cas, ils permettent d'examiner le problème sous différents angles et de le relier à des facteurs organisationnels et environnementaux plus larges. Une stratégie anti-corruption efficace ne peut être développée que si tous les facteurs pertinents contribuant au problème sont identifiés et leur impact correctement évalué.

Analyse SWOT

C'est un outil de planification stratégique. L'acronyme est tiré de "strength, weaknesses, opportunities, threats" en anglais. Comme l'indique son acronyme, cet outil est destiné à être utilisé pour identifier, au niveau d'une organisation ou d'un contexte donné, les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces à prendre en compte. Les forces et les faiblesses sont propres à l'organisation, alors que les opportunités et les menaces sont des caractéristiques de l'environnement. La SWOT est généralement dressée à l'aide d'un tableau noir ou de grandes feuilles de papier, un animateur de séminaire notant les réflexions et les contributions des participants dans chacune des quatre rubriques. Pour en savoir plus sur l'analyse SWOT, voir le glossaire et le chapitre 2.

Analyse des lacunes

Cette méthode fournit un autre type d'instrument d'évaluation et de développement stratégiques ; elle ressemble à certains égards à la SWOT. Les participants sont invités à travailler sur leur propre organisation ou sur leur pays, pour identifier leurs faiblesses et leurs lacunes par rapport à un problème donné et proposer des mesures pour corriger ces faiblesses et combler ces lacunes. Dans le contexte de la lutte contre la corruption, des membres provenant des

différents secteurs de l'organisation peuvent réfléchir à ses vulnérabilités à la corruption et rechercher ensemble les moyens de les corriger (audit, supervision, etc.).

Une méthode qui peut être utilisée avec cette approche est de développer et de remplir les trois colonnes du tableau 2.²³³

Tableau 2: Exemple d'une approche de l'analyse des lacunes

Menaces	Exemples de réponse aux menaces	Lacunes
Leaders politiques corrompus	Soutien aux poursuites contre les principaux contrevenants	Les procureurs ne sont pas qualifiés ; ils ne sont pas soutenus dans leur lutte contre la corruption
Culture de la police hostile à la dénonciation des actes de corruption	Créer une nouvelle infraction pénale punissant la non-dénonciation d'un acte de corruption	Le gouvernement est réticent à soutenir une réforme législative de ce type
La criminalité organisée a une influence sur les chefs de police	Créer une unité spécialisée au sein du ministère de la Justice pour lutter contre le crime organisé	Le ministère de la Justice manque de personnel approprié pour enquêter sur le crime organisé

Analyse des champs de force

Cette technique traite des forces qui peuvent expliquer le comportement du groupe ; c'est une méthode associée à la *gestion du changement* (voir ci-dessous). Elle est particulièrement adaptée aux étapes du *déverrouillage* et de *déplacement* dans le modèle en trois étapes de Lewin.²³⁴ C'est un outil d'évaluation stratégique pouvant être appliqué au développement de stratégies de lutte contre la corruption dans la police. Avec cette méthode, le comportement observé est vu comme la résultante de deux jeux de forces : un ensemble s'opposant ou résistant au changement, l'autre conduisant, incitant ou soutenant le changement. Ces forces peuvent être des individus, des groupes ou des organisations. L'objectif est de les identifier, de tracer leur origine et de déterminer leur facteur d'influence afin d'évaluer pourquoi les individus, les groupes et les organisations agissent comme ils le font, mais aussi de déterminer quelles forces doivent être supprimées, neutralisées ou renforcées pour favoriser un changement de comportement. Le facteur d'influence de ces forces peut résider dans leur nombre, leur influence politique, le soutien dont elles jouissent dans la population, leur capacité à intimider ou à monnayer leur influence, ou leurs ressources. Comme dans l'exemple discuté ci-dessous (*cartographie d'influence*), cette analyse doit permettre d'établir une carte (*diagramme de champ de force*) des différentes forces identifiées dans le contexte analysé. Une fois les forces cartographiées, le groupe qui conduit l'analyse peut visualiser les actions nécessaires pour réduire les forces opposées au changement souhaité, les soutiens et les ressources nécessaires pour permettre le changement. Des campagnes publicitaires visant à sensibiliser et à créer des groupes de soutien dans la population ou à faire du lobbying direct auprès de membres du gouvernement peuvent par exemple être organisées dans ce contexte.

Quantité de données empiriques permettent de s'apercevoir du grand nombre d'oppositions, revendiqués ou cachés, qui causent du tort aux efforts de réforme anti-corruption. L'analyse des champs de forces peut donc être d'une véritable utilité pour la police. Cette résistance peut être le fait de certains secteurs de la société, du gouvernement et de la police elle-même. Savoir qui peut, ou pourrait favoriser ou entraver le changement souhaité est essentiel pour gérer le processus de changement organisationnel.

Cartographie de l'influence

Cet instrument recense les liens et les réseaux des acteurs, individuels ou collectifs, qui peuvent exercer une influence sur la conception et le déroulement d'un projet. Une carte d'influence est un modèle visuel qui nécessite l'identification des différents détenteurs d'influence, les relations qui existent entre eux, le degré et le type d'influence qu'ils peuvent avoir sur les activités et les décisions. Cela nécessite l'identification de toutes les influences, pas seulement des influences formellement reconnues.

Ce n'est qu'en identifiant tous les acteurs d'un problème donné que l'on commencera à pouvoir élaborer des stratégies réalistes pour combattre la corruption policière. L'autre avantage de cette méthode est qu'elle illustre l'état des influences à un moment donné. Comme il peut changer avec le temps, de nouvelles cartes d'influences peuvent être dressées ultérieurement pour suivre l'évolution des influences et évaluer l'impact des réformes organisation-

nelles conceptualisées et mises en œuvre depuis que la première cartographie avait illustré la situation.

3.1.1.5. Actions d'apprentissage

L'apprentissage n'est pas la même chose que la formation. Les organisations et les individus peuvent apprendre sans suivre un cours formel de formation ; par exemple par l'expérience, l'auto-instruction et l'introspection. La formation, cependant, est une mesure habituelle du dispositif de lutte contre la corruption de la police. Les différentes méthodes de formation disponibles sont présentées ci-dessous.

Exposés

L'exposé est l'outil de formation traditionnel le plus courant. C'est un moyen économique d'informer de grands groupes de participants. Cette transmission de l'information, essentiellement à sens unique (de l'orateur au groupe), est donnée par une personne qualifiée ou expérimentée. En fonction de la structure du cours, les discussions et les interactions sont souvent réduites. Les exposés sont aussi pratiques pour délivrer, dans le cadre des cours de formation continue auxquels sont astreints les policiers, des informations générales ou particulières. L'exposé est un bon moyen de commencer une éducation ou une formation sur un thème particulier. Il peut utilement préparer le terrain pour des discussions ultérieures, en plaçant les problèmes traités dans leur contexte. Il est préférable de renforcer les exposés, ou de les compléter ultérieurement, par le recours à d'autres moyens d'enseignement tels que ceux qui sont décrits ci-après.

Groupes de discussion (focus groups)

Ce sont des groupes de discussion qui traitent une question particulière ou une série de questions. Ils peuvent être utilisés à des fins de formation et de planification stratégique. Les groupes de discussion désignent un facilitateur qui introduit le thème et dirige la discussion. Ce sont donc des séances structurées qui suivent un ordre défini. Elles sont interactives et permettent à tous les membres du groupe de contribuer à la discussion. Ce type d'apprentissage actif favorise mieux la rétention des connaissances par les étudiants. Les groupes de discussion sont aussi utiles pour faire ressortir les différents points de vue au sein du groupe.

Groupes d'experts (panel)

Les panels sont composés d'un certain nombre d'experts d'un sujet particulier, ou d'un échantillon de personnes représentant des points de vue différents sur un problème. Ils sont particulièrement utiles pour confronter les opinions et préparer les matières qui seront approfondies lors de séminaires et d'ateliers ultérieurs. Ils sont adaptés à de grandes audiences de cinquante, cent étudiants ou plus. L'atelier ou la session peut se conclure par une réunion plénière au cours de laquelle des remarques générales peuvent être faites et où les participants peuvent poser des questions aux membres du panel avant que la synthèse soit tirée et les conclusions présentées.

Présentations par affichage

Elles se réfèrent à un affichage graphique (affiches) ou à une présentation PowerPoint sur un thème choisi et développé visuellement par les participants à l'atelier. Le rôle principal des présentations par affichage est donc lié au thème de la formation.

Etudes de cas

L'étude de cas est une méthode couramment utilisée dans l'apprentissage et la formation pour adultes. Leur grand avantage en est que les études de cas sont basées sur la description et la discussion de situations réelles. Les cas présentés sont parfois de notoriété publique et donc bien connus des étudiants, ce qui leur permet de faire valoir leurs connaissances et d'alimenter les discussions et les échanges. Les étudiants considèrent que les études de cas sont pertinentes pour leurs situations de travail parce qu'elles sont basées sur des cas réels, ce qui en fait un outil d'enseignement intéressant.

Encart 5: Limites des programmes de formation traditionnels

Les programmes de formation sont utiles pour communiquer les règles et les procédures nécessaires à la bonne exécution des tâches, mais ils ne sont pas nécessairement le meilleur moyen pour que les stagiaires apprennent à améliorer leurs jugements ou à prendre de meilleures décisions.²³⁵

Jeu de rôle

Le jeu de rôle demande aux élèves de participer à des scénarios réalistes dans lesquels ils incarnent un acteur (policiier, défenseur, victime) ou un observateur (témoin, spectateur). Les rôles sont attribués aux élèves qui devront les interpréter sans préparation préalable. Les autres membres de la classe sont spectateurs. Les jeux de rôle sont largement utilisés pour générer une discussion générale à la fin du jeu.

Exemple 2: Formation interculturelle au sein de la police aux Philippines

Une étude récente sur la formation interculturelle dans la police des Philippines a souligné l'intérêt de placer les policiers dans des situations où ils jouent le rôle de non policiers, afin d'acquérir une meilleure compréhension de leurs actions et de pouvoir questionner les normes et méthodes professionnelles établies.²³⁶

Simulations

Les simulations ressemblent aux jeux de rôles et offrent plusieurs des mêmes avantages (développement des compétences et changement d'attitude). La différence dans la simulation est qu'un plus grand effort de réalisme est fait dans la description du problème traité. En d'autres termes, les simulations sonnent plus «vraies» que les jeux de rôle. Par exemple, un élève peut être confronté à un authentique officier supérieur, ou à un véritable citoyen, lors d'un exercice qui met en scène le dilemme de l'offre d'un pot-de-vin à un policier. Les experts peuvent jouer un rôle consultatif dans l'élaboration des simulations et commenter les performances des participants. Le caractère plus «réaliste» rend l'expérience d'apprentissage potentiellement plus intense et l'effet plus durable. Par rapport aux autres instruments de changement, les simulations nécessitent plus d'investissement dans son organisation et sa gestion.

Jeux de décisions tactiques/formation sur la base d'un scénario ²³⁷

C'est une forme de simulation très réaliste qui met particulièrement l'accent sur l'environnement psychologique dans lequel travaillent les policiers.

Une telle approche s'est développée en réponse à la nécessité de former du personnel à la maîtrise des incidents critiques. Elle se concentre sur les compétences de jugement non techniques et de prise de décision ; elle cherche à recréer des états de stress dans lesquels les policiers doivent décider. Elle permet aux exercés de tester leurs capacités d'action dans le cadre de situations réalistes et de tirer profit des critiques faites à la fin des exercices.

Il existe six phases dans les jeux de décisions tactiques/formation sur la base d'un scénario :

1. *Définition du but.* Quel est le principal objectif de l'exercice et quels sont les rôles clés à exercer ?
2. *Description de la situation :* choisir une situation critique, indiquer le lieu, la gravité, les caractéristiques de l'incident et les moyens disponibles. S'assurer qu'il existe plusieurs solutions possibles au cas à traiter et que des compétences non techniques peuvent être exercées dans le contexte préparé.
3. *Apports d'experts de la matière.* Ils sont là pour fournir des informations complémentaires sur la situation, donner des informations techniques, et décrire les développements de situation possibles.
4. *Développement du contexte du scénario.* Il doit s'appuyer sur les données mentionnées ci-dessus, mais inclure aussi des informations ambiguës ou trompeuses. Il doit également omettre certains renseignements qui seraient nécessaires.
5. *Préparation du script, y compris le matériel et la visualisation.* Le scénario doit se dérouler sous la forme d'une histoire. Il faut stipuler clairement ce qui est attendu des participants à l'exercice :

par exemple, faire une donnée d'ordres, ou justifier la décision prise et faire rapport sur son exécution.

6. *Identification des critères de performance.* Une grille d'évaluation appropriée doit être élaborée pour différencier les comportements appropriés et inappropriés. Les critères d'évaluation doivent jauger les compétences particulières dont ont fait preuve les exercés plus que la question de savoir s'ils ont pris la « décision juste ».

Brainstorming²³⁸

Le but est de générer dans un délai très court un grand nombre d'idées différentes et même stimulantes sur un thème ou un sujet. Cette technique est utile pour contester la « pensée de groupe » et inciter les participants à considérer des idées qu'ils n'ont jamais rencontrées auparavant que ce soit dans leur formation ou dans leur environnement de travail.

En plus d'encourager les groupes à trouver de nouvelles idées sur des sujets ou des problèmes particuliers, il leur permet également de regrouper les idées générées en quelques grands thèmes de discussion.

Les participants doivent être traités sur un pied d'égalité et les différences de grades ne doivent pas influencer la démarche et la production des idées. Il faut éviter de critiquer les contributions des participants, afin de ne pas étouffer des propositions, souvent provocatrices mais stimulantes. Les principaux atouts de cette méthode sont de générer de nouvelles façons de penser les problèmes et de les résoudre.

Un facilitateur doit normalement être désigné ; il s'assure que tous les acteurs aient le même droit à la parole ; un secrétaire est aussi choisi ; il prend note des contributions par écrit ou par d'autres moyens. Le groupe dispose ainsi d'un compte rendu permanent de ses délibérations. Un temps limité (dix à quinze minutes) est alloué à l'exercice. Par ailleurs, il peut être utile d'adjoindre au groupe un représentant provenant d'un milieu différent de celui des participants ; son regard extérieur peut être profitable aux discussions. Les groupes de brainstorming ne doivent pas être trop nombreux au risque de limiter les possibilités de contribution des participants (dix à quinze participants maximum). À la fin de la phase de production des idées, les participants les regroupent par thèmes en utilisant à cet effet des panneaux ou de grandes affiches. À la fin de la phase initiale de création d'idées, un membre de chaque groupe présente à tous les participants le résultat du travail de son groupe.

3.1.4. Séminaires

Cette section aborde différents éléments à prendre en compte lors de la préparation, de l'organisation et de l'évaluation d'un séminaire.

3.1.4.1. Buts du séminaire

Les séminaires constituent une plate-forme d'apprentissage et de formation qui peut jouer un rôle essentiel à différentes étapes du développement des stratégies et des programmes anti-corruption. Ils peuvent être utilisés à des fins de planification stratégique, et pour la préparation de mesures de formation. Les étapes décrites ci-après sont tirées de la gestion du changement (présentée ci-dessous), en particulier de l'analyse en trois étapes de Lewin : dé cristallisation, déplacement et recristallisation.

Au début (dé cristallisation), les séminaires peuvent jouer un rôle en sollicitant les opinions des membres de l'organisation et des acteurs extérieurs sur les changements organisationnels nécessaires et souhaitables, en aidant à instaurer le consensus sur la définition des principales orientations stratégiques et des valeurs opérationnelles de l'organisation recherchée. Les brainstormings et les groupes de discussion sont utiles à cet effet.

Les exposés constituent des points importants du programme du séminaire. Ils servent à fournir aux membres de l'organisation et aux parties prenantes des informations de l'état de la situation de l'organisation et sur les diverses options pouvant être mises en œuvre pour générer le changement. Les informations obtenues dans ces conférences seront extrêmement utiles aux membres des groupes chargés ultérieurement d'établir une SWOT dans le cadre de la démarche de planification stratégique.

Dans la deuxième étape (déplacement), les séminaires peuvent être utilisés pour développer des approches et des instruments de mise en œuvre du changement, tels que des nouvelles structures ou de nouveaux processus pour appuyer la réalisation des objectifs de réforme fixés dans la première phase. Les séminaires peuvent jouer un rôle essentiel à diriger les attitudes individuelles et collectives des membres de l'organisation ou d'autres acteurs concernés vers des réformes positives. Pour accomplir ces tâches, on peut organiser des séminaires, des forums stratégiques, des groupes de travail et des groupes de discussion. Les séminaires peuvent également être utilisés après que la stratégie a été formulée, ou à la conclusion d'une étape, pour clarifier ou renforcer les messages élaborés ou délivrés lors de l'étape précédente (décrystallisation), afin d'obtenir un retour sur ce qui a été fait.

3.1.4.2. Qui devrait assister à des séminaires sur la corruption de la police?

C'est un point important à traiter dans la planification des séminaires. Il est difficile de décider du contenu approprié et des méthodes d'obtention de résultats sans avoir une idée claire de l'auditoire. L'expérience montre que ceux qui assistent aux séminaires et aux cours de formation sont sélectionnés parce qu'ils veulent y aller (peut-être pas toujours pour les bonnes raisons) ou parce que les responsables des séminaires ou des programmes de formation ont décidé du nombre désiré de participants, seuil qu'ils veulent atteindre. Il est nécessaire d'identifier les besoins en formation de certaines unités ou secteurs de la force de police et de déterminer en conséquence les participants aux cours.

Les participants doivent être sélectionnés en fonction de:

- Ce que le séminaire peut leur apporter dans leur domaine de travail ou d'expertise
- Ce que l'organisation obtiendra d'eux en retour; cela signifie que les personnes envoyées à des séminaires doivent être en mesure de retransmettre ce qu'elles ont appris au sein de leur organisation.

3.1.4.3. Planification d'un séminaire

Les objectifs d'un séminaire doivent être clairs et orienter sa planification. Ces objectifs découlent normalement de la formulation des besoins de formation stratégique ou particulière selon le processus décrit plus haut.

Les éléments de la formation cherchent généralement à apporter des changements dans un ou plusieurs des trois domaines suivants.²³⁹

1. 'Tête' – cognitif (connaissances).
2. 'Main' – psychomoteur (compétences).
3. 'Cœur' – affectif (attitudes).

Le programme du séminaire doit être à même de procurer des informations et permettre la conceptualisation des expériences en termes de matières (connaissances), de possibilités d'acquisition et de pratique de nouvelles compétences (compétences) et de réflexion sur les sujets traités (connaissances, attitudes). Représentant cet équilibre, un composé de plusieurs instruments de formation doit permettre d'atteindre les objectifs fixés. Il faut offrir davantage que de simples conférences pour maintenir l'attention des auditeurs adultes et pour que la formation suivie soit réellement bénéfique.

La planification doit tenir compte des éléments suivants :

- *Analyse du contexte.* Quel est le besoin que la formation tente de satisfaire? Qui décidera si la formation est dispensée? Quelle autre formation le groupe a-t-il eu?
- *Analyse de l'utilisateur.* Qui sont les participants potentiels? Quelles compétences possèdent-ils actuellement? Quelles sont les contraintes de temps et de ressources s'appliquant à la formation de ce groupe?
- *Analyse du contenu.* Quel matériel est pertinent pour la formation? Quel est le niveau d'information actuel des participants? Quelles informations ou compétences supplémentaires sont nécessaires? Quels styles d'apprentissage sont appropriés pour le groupe?
- *Analyse d'aptitude à la formation.* La formation proposée est-elle susceptible de combler les lacunes identifiées dans les performances organisationnelles? Les gains de la formation seront-ils supérieurs à ses coûts? Y a-t-il suffisamment de ressources disponibles pour conduire la formation?

- *Définition des objectifs.* Quels seront les résultats attendus de la formation dispensée ? Quel sera le rôle du formateur pendant le séminaire?
- *Suivi et évaluation.* Comment cela sera-t-il fait, pendant et après la formation?²⁴⁰

3.1.4.4. Conduite de séminaires

Il y a un certain nombre de points relatifs à la conduite de séminaires qui sont valables pour toutes les différentes formules de formation présentées plus haut.

Tout d'abord, les séminaires doivent avoir lieu dans un environnement confortable et propice aux objectifs de formation. Il faut disposer de suffisamment de matériel d'enseignement et de formation, ainsi que de locaux pour de petits travaux de groupes ou grandes séances. Lorsque des compétences techniques particulières sont en jeu, des installations spécialisées nécessaires à ces formations doivent être disponibles (généralement sur le même site) en complément des installations habituelles.

En tant qu'adultes, les participants doivent être traités de manière collégiale et valorisés en raison de leur expérience pratique et de leur formation professionnelle antérieure. Il est important d'évaluer leur expertise et leur expérience pour en tenir compte dans la formation dispensée. Si les formateurs et les conférenciers apportent leur propre expertise, ils doivent aussi respecter celles des participants au séminaire.

Au début de tout séminaire de formation, il convient d'indiquer et d'expliquer clairement aux auditeurs ses objectifs. L'envoi préalable du programme du séminaire et de lectures préparatoires peut renforcer son efficacité.

C'est une erreur courante que de délivrer trop d'informations dans l'enseignement et la formation. Souvent, les points importants sont relativement peu nombreux et justifient une répétition et une explication. Il est donc préférable, dans toute opération de formation, de se concentrer sur un nombre limité de points clés plutôt que d'essayer de transmettre plus que ce que les participants peuvent raisonnablement assimiler.

Il faut inclure des pauses et des rafraîchissements dans le programme. L'aménagement de plages de temps réservées aux discussions informelles en-dehors des sessions programmées favorise l'apprentissage entre pairs et suscite des questions qui pourront être posées dans les séances suivantes. En effet, une discussion informelle est une sorte de débriefing et elle permet aussi aux conférenciers et aux formateurs de clarifier certains points et de répondre aux questions suscitées par les sessions précédentes.

L'utilisation d'aides visuelles : tableaux, affiches, diagrammes, photos et documents vidéo, offre une réelle variété dans l'environnement du séminaire et peut être utilisée pour générer des discussions et résumer des idées clés. Une erreur fréquente avec les affiches et les outils tels que les diapositives PowerPoint est d'y mettre trop de matière (citations trop longues, diagrammes trop détaillé). Il est préférable d'utiliser les diapositives PowerPoint pour synthétiser uniquement les points clés.

L'organisation des séminaires devrait toujours refléter les spécificités des participants. Le choix des exemples, des problèmes, etc. doit idéalement correspondre aux environnements dans lesquels les participants travaillent habituellement et aux tâches qu'ils y exécutent. Les participants au séminaire se posent généralement la question «qu'est-ce que ça m'apporte ?» Si le contenu et les méthodes utilisées répondent à cette interrogation, ils provoqueront l'attention et la participation des auditeurs et les objectifs définis dans la phase de planification de la formation seront plus facilement atteints.

Montrer les liens entre la formation dispensée et les objectifs et les stratégies de l'organisation contribue également au sérieux avec lequel les participants suivront la formation donnée.

Des efforts doivent être faits pour sensibiliser les participants aux valeurs qui sous-tendent les comportements enseignés afin qu'ils les intègrent dans l'exercice de leur pratique professionnelle. Ainsi, par exemple, on pourrait demander aux policiers de jouer le rôle d'une personne vulnérable victime d'un officier corrompu qui exige un pot-de-vin ou une faveur sexuelle, ou celui de la mère d'un jeune homme récemment décédé en garde à vue.

Du temps doit être réservé à la fin du séminaire pour une «séance de synthèse» au cours de laquelle les formateurs peuvent s'exprimer sur les résultats atteints par rapport aux objectifs de formation fixés. Cette séance offre aussi

une dernière occasion pour les participants de poser des questions ou préoccupation découlant de la formation.

Encart 6: Neuf manières de former les participants

- Gagner l'attention des participants.
- Informer les stagiaires sur les buts et les objectifs.
- Examiner les connaissances préalables des participants.
- Présenter la matière.
- Donner des orientations pour l'apprentissage.
- Obtenir des résultats (pratique).
- Fournir des commentaires informatifs.
- Évaluer les résultats.
- Améliorer la capacité à retenir et à transmettre l'information.²⁴¹

3.1.4.5. Evaluation de séminaires et suivi

Il n'est pas inhabituel d'effectuer des exercices d'évaluation avant et après la formation. Les évaluations préalables à la formation permettent au formateur d'avoir une bonne idée du niveau de compétences et des besoins éducatifs réels des participants, le permettant d'adapter le contenu du cours et la manière de l'enseigner. Les évaluations post-formation servent à obtenir un retour d'information sur les cours ; elles procurent des indications utiles sur les erreurs à éviter et les points à améliorer dans les formations ultérieures.

Les questionnaires sont couramment utilisés pour évaluer les cours de formation, et le programme du séminaire doit prévoir du temps pour permettre aux participants de les remplir. On peut craindre de faibles taux de retour des questionnaires si les participants sont autorisés à les remplir chez eux à l'issue de la formation. Une autre méthode consiste à organiser des entretiens d'évaluation avec un échantillon de participants. Elle peut fournir des données qualitatives et plus réfléchies que celles obtenues par un questionnaire. Les sujets abordés dans les évaluations post-formation comprennent la quantité des matières traitées, le niveau du contenu, l'adéquation des méthodes et le temps mis à disposition (timing, rapidité, les conditions de participation), la possibilité donnée aux participants de faire connaître leur opinion sur le cours (était-il assez dense?, était-il utile ?) et sur les conditions matérielles (hébergement, restauration, etc.).

Un programme de formation bien conçu ne s'arrête pas aux évaluations de fin de séminaire. Des sessions de suivi peuvent être planifiées pour consolider et renforcer la formation dispensée pendant la première étape. La transmission et la sauvegarde des nouvelles compétences et attitudes nécessiteront souvent des évaluations de suivi sur la façon dont les participants les mettent en pratique. Cela sera souvent combiné avec la prestation de formations complémentaires pour consolider les résultats des sessions précédentes.

3.1.4.6. Exemple – séminaire d'évaluation de risques

Ce qui suit est un aperçu de ce que pourrait être un séminaire d'évaluation des risques. Le chapitre 3 contient également un modèle de séminaire consacré à l'évaluation des vulnérabilités organisationnelles d'un service de police dans le domaine de la corruption.

Dans de nombreux pays, la corruption de la police a été associée à des relations incorrectes entre les policiers et les membres d'organisations et de groupes criminels. La direction de la police du pays de Kleptonia est préoccupée par les risques encourus. Elle décide d'organiser un séminaire sur ce thème, en vue d'identifier l'ampleur et la nature des risques liés à des collusions abusives de ce type ; de sensibiliser les policiers aux méfaits associés à ces pratiques de corruption; et de développer des stratégies organisationnelles pour réduire cette corruption. Le but final est de contribuer à l'objectif stratégique qui vise à rendre la police plus intègre.

La planification commence. Un séminaire en trois phases est monté. Afin d'illustrer les risques induits par la corruption, plusieurs études de cas basées sur des incidents réels sont élaborées. Des formateurs de police expérimentés sont désignés pour les traiter lors du séminaire. Un expert dans le domaine de la corruption de la police d'une université ou d'un organisme de lutte contre la corruption d'un autre pays est invité à illustrer les dommages causés

par la corruption de la police. Ils portent non seulement sur les conséquences pénales et disciplinaires qui peuvent être prises à l'encontre des coupables, mais aussi sur les autres préjudices entraînés, y compris pour des tiers. Une présentatrice extérieure au service est sélectionnée pour démontrer l'impact de la corruption sur les tiers ; elle travaille pour une ONG qui s'occupe du problème de l'impunité des fonctionnaires étatiques lors de disparitions et d'autres abus graves. Un autre présentateur est désigné pour développer une méthode d'évaluation des risques et familiariser l'audience à cette approche. Une matrice d'évaluation des risques est remise aux participants ; ils peuvent la discuter et la modifier pour qu'elle puisse être utilisée ultérieurement au cours du séminaire.

Le programme du séminaire prévoit une deuxième phase où l'accent est mis non plus sur les séances plénières mais sur le travail en petits groupes. Les méthodes utilisées dans cette phase comprennent par exemple les présentations par affiches et les jeux de rôles, basés (à nouveau) sur des cas réels et des scénarios réalistes, développés par des policiers-formateurs expérimentés.

Cette phase vise à sensibiliser les participants à l'étendue et à la nature du problème ; à identifier les moyens de réduire les conséquences et les dommages causés par les phénomènes de corruption ; des méthodes spécifiques d'exercices (jeux de rôle par exemple) sont utilisées pour que les participants puissent acquérir des techniques leur permettant de résister aux sollicitations inappropriées.

L'audience sélectionnée pour cet atelier est formée de policiers travaillant dans les grands commissariats urbains où il existe des liens étroits ont été découverts entre la police et les membres de groupes criminels. Les cours sont donnés dans un local du séminaire de l'église, loin des postes de police et autres bâtiments gouvernementaux. L'idée est d'offrir un terrain neutre où les gens se sentent libres de parler et où les points de vue divergents peuvent être exprimés en toute sécurité. Les modérateurs des groupes sont des personnes extérieures à la police, de sorte que les problèmes hiérarchiques ne gênent pas les échanges. Les groupes préparent des présentations qui relatent les expériences personnelles de leurs membres dans des cas ressortissant au thème du séminaire. Les participants reçoivent également des matrices de risque comme base des travaux de groupe ; ils doivent identifier les secteurs à risques, les probabilités de leur survenance et leur gravité. Les jeux de rôles sont utilisés pour amener les participants à reconnaître comment ces risques peuvent surgir dans le travail quotidien de la police et comment ils peuvent répondre avec intégrité à ces défis. Les policiers-formateurs fonctionnent comme observateurs ; ils font la critique des exercices, aident à tirer les enseignements et à atteindre les objectifs définis.

Dans la phase finale, l'ensemble des participants passent en revue la matrice d'évaluation des risques ; un facilitateur commente les risques identifiés et tire les principaux enseignements des discussions et des travaux de groupe consacrés à la réduction des risques et à la promotion d'une plus grande intégrité. Les participants sont interrogés sur l'utilité du séminaire, tant en termes de connaissances et de sensibilisation que de développement de techniques utiles pour la gestion des risques. On les informe qu'ils seront à nouveau réunis dans trois mois pour examiner en groupe comment le séminaire a, éventuellement, changé leur approche au travail, et quelles autres mesures seraient nécessaires pour finaliser les objectifs du séminaire.

3.1.5. Communication

Une communication efficace est un aspect fondamental d'un bon exercice de police. Elle est essentielle pour faire comprendre comment la police accomplit ses tâches et pour améliorer son image dans la communauté. Envoyer et recevoir des messages clairs sont les deux faces d'une communication efficace. La communication peut concerner l'organisation (communication interne) ou viser le public et d'autres instances (communication externe). Le succès de ces deux formes de communication réside dans la capacité d'écoute et la clarté du langage utilisé. Une communication efficace sur les plans interne et externe est indispensable dans une stratégie efficace de lutte contre la corruption.

3.1.5.1. Communication interne

D'un point de vue organisationnel et opérationnel, la police doit être capable de communiquer de manière efficace horizontalement - entre personnes de même grade - et verticalement - vers le haut et vers le bas. La communication dépend de l'efficacité opérationnelle qui repose sur la mise en œuvre des bonnes mesures utilisées adéquatement. La communication est donc importante pour contrôler ce que fait la police et pour s'assurer que les différents éléments de la police coopèrent bien les uns avec les autres de manière à aboutir à des opérations efficaces, performantes et responsables.

La communication au sein des organisations peut se faire de plusieurs manières:

- Rencontres informelles face-à-face.
- Discours officiels et déclarations (cérémonies, séances d'information).
- Documents officiels, tels que les plans stratégiques, les énoncés de mission, les rapports annuels.
- Circulaires administratives (copie papier et électronique).
- Programmes d'initiation.
- Programmes de formation.
- Communiqués de presse et déclarations aux médias.
- Sites web d'organisations, sites de réseaux sociaux.

Certaines de ces techniques sont également utilisables pour informer le public sur des actes de corruption ou sur d'autres thèmes relatif au travail de la police.

Les services de police doivent pouvoir recevoir des messages de leurs propres membres, que ce soit des messages de compliments ou de critiques. Les organisations n'acceptent généralement pas bien les critiques internes, et la liste des mauvais traitements infligés aux «dénoncateurs» dans de nombreux pays occidentaux est une faute qui entache l'histoire de la police. Elaborer des solutions pour protéger et récompenser les lanceurs d'alerte demeure un défi important pour tous les services de police qui sont fermement engagés dans une communication bidirectionnelle et dans un processus d'apprentissage organisationnel.

Encart 7: Mécanismes de contrôle interne et communication

Démontrer l'efficacité des mécanismes de contrôle interne (disciplinaires, administratifs) de la police renforcera le message que l'organisation combat la corruption et accroîtra sa crédibilité aux yeux du public. Le fait que la police n'ait pas pris de mesures efficaces contre les agents qui font l'objet de plaintes avérées en matière de mauvais comportement sape la confiance du public et détruit la crédibilité du message de l'organisation qui se dit s'opposer fermement à de tels comportements. En matière de corruption et d'intégrité, les services de police ne peuvent pas se contenter de bonnes paroles, ils doivent également montrer au public qu'elles se traduisent en actes.

3.1.5.2. Communication externe

Pour soutenir sa démarche d'intégrité, la communication de la police avec le public doit être ouverte à la critique et aux commentaires négatifs. L'identification d'une zone à risque se fera souvent à la suite d'une information transmise par le public ou par une instance sur un incident survenu lors d'une intervention policière. Il est important de mettre en place des mécanismes organisationnels permettant de recevoir des messages négatifs et de les traiter de manière constructive afin de rassembler les informations pertinentes au sujet des performances de la police et pour rassurer le public. Les permanences téléphoniques qui reçoivent les plaintes et les dénonciations d'actes de corruption se sont avérées utiles pour obtenir de l'information, même de façon anonyme, de personnes réticentes à utiliser la voie officielle. Elles sont souvent utiles dans les pays où, historiquement, la police n'avait pas montré beaucoup d'esprit d'ouverture ou n'avait pas répondu aux plaintes d'une population qui, par conséquent, avait peur de l'attaquer ouvertement en déposant une plainte de corruption policière ou d'abus de pouvoir. Dans ces environnements, les nouvelles *agences de supervision externe* peuvent également jouer un rôle précieux en renforçant la capacité d'écoute de la police face aux plaintes du public (voir le chapitre 6).

Inversement, la police doit également communiquer très clairement à la population son opposition à toute forme de corruption interne et son intolérance aux comportements inappropriés de ses officiers.

3.1.5.3. Communication sur une stratégie anti-corruption

Un service de police peut communiquer efficacement ses positions sur la corruption à travers les éléments de sa stratégie anti-corruption.

- Avoir un plan et une stratégie organisationnels et les rendre accessible à tous les collaborateurs, aux médias et au public.
- Prévoir pour chaque policier une initiation et une formation régulière interne afin qu'il connaisse la stratégie de l'institution et son plan d'implantation. Chaque collaborateur doit connaître non seulement les normes en vigueur et les procédures mises en place pour les faire respecter, mais aussi le soutien de l'organisation aux policiers qui dénoncent des comportements répréhensibles et des actes de corruption.
- Communiquer à l'interne et à l'externe les résultats des enquêtes et des procédures disciplinaires concernant des accusations de corruption policière.
- Établir et faire connaître les règles sur les lanceurs d'alerte, les assurant que les dénonciateurs de bonne foi qui signalent le comportement inapproprié d'un collègue ne subiront aucun préjudice du fait de leur action. D'autres mesures peuvent être prises pour renforcer cette politique, par exemple récompenser les policiers qui dénoncent des cas de corruption graves ou systémiques ou d'autres types d'inconduites.
- Établir et/ou promouvoir et communiquer les procédures par lesquelles le public peut dénoncer des actes de corruption ou de mauvais comportements de la part de policiers, en assurant à ceux qui agissent de bonne foi qu'ils ne seront pas inquiétés. Ils devront également être renseignés sur les résultats des enquêtes et des mesures disciplinaires prises.
- Effectuer un audit régulier ou mettre en place un dispositif de surveillance garantissant que ces éléments de la stratégie de communication de la police sur la corruption fonctionnent correctement.

Une bonne communication est également essentielle à une formation et une éducation efficaces dans ce domaine. Ce sujet a été largement traité ci-dessus, dans la section sur les séminaires.

3.1.5.4. Envoi des bons signaux

La communication va bien au-delà du simple usage des mots ; on communique aussi par des images, des gestes et des actions. Un film, par exemple, montrant un policier acceptant un pot-de-vin, s'il est diffusé publiquement, fait passer un message fort sur ce policier, et surtout sur la police à laquelle il appartient. Une autre mesure importante de l'engagement d'un service de police à lutter contre la corruption est la volonté exprimée publiquement de ses dirigeants de prendre des mesures énergiques en matière d'éthique et de lutte contre la corruption. Le public et les hommes du rang jugeront souvent la police en fonction de la réaction de sa direction aux accusations et aux dénonciations avérées de mauvais comportement commis par des policiers. Un chef qui soutient publiquement un policier lanceur d'alerte, notamment en s'assurant que la carrière du policier ne souffrira pas de son signalement, envoie un message anti-corruption important au public et à ses collaborateurs ; cela démontrerait également d'un comportement éthique exemplaire.

3.1.6. Gestion du changement

La gestion du changement est une méthode ou une technique permettant d'entreprendre une réforme organisationnelle significative en planifiant soigneusement sa mise en œuvre et en contrôlant les progrès réalisés en cours d'exécution. Cette section décrit cette méthode de façon détaillée et propose des outils grâce auxquels un service de police pourra développer et conduire une réforme anti-corruption. (On trouve d'autres éléments sur ce sujet au chapitre 8 qui concerne le renforcement des capacités anticorruption de la police.)

3.1.6.1. Qu'est-ce que la gestion du changement?

La gestion du changement concerne la planification et la mise en œuvre du changement dans un contexte organisationnel. Le modèle en trois étapes de Lewin ²⁴³ est une approche déjà ancienne mais qui demeure toujours influente. Selon Lewin, un changement organisationnel réussi passe par trois étapes.

Etape 1 – Décristallisation

Les anciens comportements doivent être «désappris» avant que tout changement soit possible. Lewin est conscient qu'abandonner les anciennes mentalités et pratiques est plus facile à dire qu'à faire. La résistance au changement peut être

causée par la perte du sentiment de sécurité de l'employé et la diminution de son sentiment d'autonomie et de contrôle.²⁴⁴

Encart 8 : Décristalliser les anciens comportements

Pour amener les gens à «décristalliser», il doit y avoir une prise de conscience que l'état actuel des choses n'est plus possible ni acceptable ; les personnes passant par le processus de changement doivent ressentir un sentiment de culpabilité ou d'anxiété par rapport à la situation actuelle ; et il faut créer chez les personnes un sentiment de sécurité autour de la question du changement²⁴⁵. Comme on le verra plus loin, dans de nombreux cas la «décristallisation» nécessaire au changement est provoquée par une crise ou un scandale. Par ailleurs, ou de plus, un récit convaincant combinant les trois éléments ci-dessus est requis. Les récits qui favorisent le changement doivent s'attarder à mettre en avant la nocivité des pratiques passées ou présentes et doivent rassurer en association le changement avec une amélioration des conditions de travail. (Voir l'encart 9 sur la définition d'un ordre moral pour le changement.)

Etape 2 – Déplacement

Une manière d'amener les gens à modifier leurs positions consiste à explorer les différentes possibilités de le faire et de les tester par la méthode essais-erreurs. Lors de l'analyse de l'environnement dans lequel on tente un processus de changement, il est important d'identifier les divers facteurs qui peuvent l'influencer afin de pouvoir sélectionner les variantes les plus prometteuses. C'est par ce processus qu'il est le plus probable de trouver des solutions qui sont soutenues par le personnel concerné.

Le passage à un nouveau système est plus facilement envisageable si les orientations proposées ont le soutien de la base. Un succès rapide dans l'implantation de quelques mesures (par exemple, s'assurer que les salaires des policiers sont payés à temps) peut aider à consolider la confiance dans la réforme et à en assurer l'avancement.

Etape 3 – Recristallisation

L'objectif est maintenant de stabiliser le groupe ou l'organisation afin que les nouveaux comportements introduits pendant l'étape 2 (déplacement) soient consolidés et que les risques de retour aux vieilles pratiques soient minimisés. Assurer le changement dépend d'un certain degré de cohérence entre les changements visés et le comportement, la personnalité et l'environnement des individus (officiers ou agents). En d'autres termes, si le «baril» reste «pourri», on ne peut pas s'attendre à ce que les «pommes» restent «fraîches».

Sans une transformation des normes et des routines quotidiennes de groupe, il est peu probable que le changement des comportements individuels soit durables.²⁴⁶ Cette observation confirme les analyses récentes de réformes organisationnelles de la police ; elles montrent bien la nécessité, dans le cadre de toute stratégie de lutte contre la corruption, de modifier la culture policière (voir le chapitre 2 sur ce sujet).²⁴⁷ Convaincre les membres des groupes de changer leurs positions et de soutenir les nouveaux engagements en faveur d'une police plus éthique est la meilleure façon d'assurer la pérennité du changement. Le modèle d'action suggéré ci-dessous permet de mettre en place le travail de groupe considéré comme essentiel par Lewin.

3.1.6.2. Agents du changement

Les agents du changement sont «les personnes chargées de diriger, d'organiser et de faciliter le changement dans les organisations».²⁴⁸ Selon le modèle de Lewin, l'agent du changement est un facilitateur. Il peut y avoir plusieurs agents du changement ; ils peuvent jouer différents rôles et participer à n'importe laquelle des trois étapes définies par Lewin. Ils peuvent agir soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'organisation, mais ils doivent être crédibles aux yeux de ceux avec qui ils travaillent. Compte tenu de la résistance généralement associée à un changement organisationnel majeur, il est souvent préférable de désigner un champion extérieur pour prendre en charge les éléments clés du programme de réforme. Cela détournera une grande partie de l'hostilité des membres du service de police également impliqués dans le changement organisationnel.

Comme indiqué ci-dessus, un facteur crucial du succès de la réforme et de sa durabilité tient à la qualité du support que lui accorde le management. Un changement organisationnel réussi dépend de l'existence d'un ou plusieurs champions, ou leaders, du changement. Ce sont des individus-clés qui servent d'agents du changement en l'incarnant publiquement, et qui le défendent de façon persuasive auprès des membres de l'organisation qui y sont con-

frontés.

3.1.6.3. Changement et politique

La réforme de la police est toujours politique. Le soutien actif et visible des dirigeants politiques concernés, et celui des principaux responsables de la police, sont essentiels à son succès.²⁴⁹ Si la volonté politique fait défaut, il faudra peut-être la susciter en amenant le public à exiger des changements dans sa police. Les dirigeants politiques doivent prendre conscience que la population exige des améliorations dans le service de police.

3.1.6.4. Renforcer et institutionnaliser le changement

Sans agir pour ancrer les nouvelles pratiques, les vieilles habitudes et les modèles anciens peuvent réapparaître. Plusieurs actions doivent être prises pour s'assurer que le changement n'est pas temporaire. Une mesure consiste à assurer une communication continue sur les succès obtenus au cours du processus de réforme. Bâter la communication sur les réussites obtenues aide à convaincre les collaborateurs de la police des avantages du processus de réforme entamé.

La consolidation des progrès réalisés implique de récompenser l'adoption des nouveaux comportements et de les intégrer activement dans les opérations quotidiennes de l'organisation.²⁵⁰ Les systèmes d'évaluation des performances et de promotions doivent refléter ces principes. Il n'est pas simple de trouver des modèles de récompense adaptés, car la perception de la valeur des récompenses spécifiques par le personnel peut varier au fil du temps, ce qui modifie leurs attractivités au sein des membres.

Une autre façon d'enraciner le changement est de développer un récit qui met en relation la diminution de la corruption et des anecdotes, traditions et nouveaux objectifs stratégiques du service de police.

Encart 9 : Définir un ordre moral pour le changement

Parfois, la résistance au changement dans les organisations policières ne résulte pas des craintes liées à des intérêts personnels égoïstes, mais provient plutôt de l'attachement des collaborateurs à l'ancien « ordre moral de l'organisation », c'est-à-dire à une manière acceptée et partagée par les membres de la police, des dirigeants aux employés, de faire les choses. Lorsque c'est le cas, il est suggéré de tenir compte qu' « un aspect important de la gestion du changement est de définir un nouveau cadre et un état final recherché qui permettent la création d'un nouvel ordre moral dans lequel les membres de l'organisation peuvent trouver un sens ».²⁵¹

Un « ordre moral » est important pour la stabilité organisationnelle, la cohérence opérationnelle et le respect des valeurs, principes et règles particuliers. Ce sont des éléments cruciaux dans toute stratégie anti-corruption. Dans le cadre d'une gestion efficace du changement dans la lutte anti-corruption, il est donc nécessaire de promouvoir un nouvel « ordre moral » rejetant la corruption.

Trouver à cette fin les bons agents de changement et assurer un leadership éthique au niveau du commandement de la police sont deux actions essentielles pour le succès de cette stratégie. Associer le personnel subalterne dans la phase d'évaluation stratégique et dans la planification de la mise en œuvre est également important pour façonner et inculquer ce nouvel « ordre moral ».

3.1.6.5. Liste des actions pour une gestion efficace du changement

- Définir un argument solide pour justifier la nécessité du changement.
 - Il faut disposer d'un récit pour changer l'ancien ordre moral de l'organisation. Ceci peut être considéré comme un communiqué de vision. Ce dernier n'est pas aussi détaillé qu'un document de planification stratégique (voir l'étape suivante).
 - Les membres de l'organisation doivent être persuadés que les choses doivent être changées pour leur bien et pour celui de la population.
- Identifier les étapes concrètes nécessaires à la mise en œuvre du nouveau récit.
 - Il importe d'abord de faire l'analyse détaillée des secteurs dans lesquels des changements

sont nécessaires, et des moyens requis pour les réaliser. Un exercice de planification stratégique, incluant une analyse des risques, sera utile à cet effet.

- Une fois cela fait, il est plus facile de décider des mesures à prendre pour mettre en œuvre les changements identifiés comme indispensables à la diminution de la corruption et au renforcement de l'intégrité.
 - A ce stade, une partie de la tâche consiste à identifier les ressources (financières, matérielles) et le soutien (politique, communautaire) nécessaires pour mettre en œuvre la phase de changement. Il faut établir une liste claire des objectifs de changement organisationnel, et recenser les ressources à mobiliser pour les atteindre. Il faut aussi recruter des agents du changement pour accompagner la réforme.
- Lancer des projets particuliers aux niveaux institutionnel et opérationnel pour implanter les objectifs clés du changement.
 - Les équipes de projet doivent être formées pour traiter les mesures concernant les secteurs à risques élevés tels qu'ils ont été identifiés dans l'analyse des risques. Il est important de pouvoir obtenir rapidement quelques succès afin de crédibiliser le processus de réforme et de faciliter son avancement.

Encart 10 : Recrutement et sélection du personnel

Dès le début du processus de réforme les procédures de recrutement et de sélection du personnel doivent recevoir une attention immédiate. Dans les services de police où il y a des indices vraisemblables de corruption ou de mauvais comportements, il faut procéder à la vérification des antécédents des policiers pour pouvoir confirmer leur emploi. Donner une prime ou une augmentation de salaire à ceux qui coopèrent et ont passé la procédure de vérification contribue à renforcer l'importance du changement et à assurer une plus grande coopération au niveau de la base. Adapter les programmes des académies de formation de la police et payer régulièrement les salaires des policiers sont des projets de réformes clés dans de nombreux services de police ; leur mise en œuvre rapide ne peut que soutenir le processus de changement et convaincre les sceptiques des avantages apportés par la réforme.

- Prendre des mesures actives pour «consolider» les nouvelles réformes.
 - Les procédures institutionnelles doivent renforcer les changements introduits en récompensant les nouvelles pratiques et en sanctionnant les anciennes. *Le contrôle interne et les autres systèmes de contrôle* (voir chapitre 5) doivent « coller » au nouveau programme de réforme. Ces premiers doivent également s'assurer que les réformes sont sur la bonne voie en surveillant leurs évolutions et en prenant des mesures correctives si besoin. Les programmes de formation et de perfectionnement professionnels doivent venir en appui aux réformes.
 - De bons systèmes de tutorat et de supervision sont essentiels pour s'assurer que les changements de comportement du personnel sont enracinés et durables.
 - L'examen et la supervision externes peuvent jouer un rôle essentiel dans le suivi des progrès en termes de changement et d'amélioration. *Les dispositifs de contrôle/supervision externes* (voir chapitre 6) devront refléter le nouveau programme de réformes. Il faut encourager une presse libre et critique et une population informée et active, afin d'assurer que le police reçoive un retour sur ses pratiques. Là où les pratiques redonnent place aux «vieilles habitudes», des procédures facilitant la dénonciation de ces pratiques doivent être mises en place et la police doit être équipée à réagir pour corriger les atteintes aux réformes.
- Création d'un moyen indépendant pour suivre les progrès de la réforme et signaler les lacunes et les problèmes rencontrés dans son déroulement.
- Les gouvernements doivent être responsables de l'environnement de réforme au sens large.
 - La réforme de la police doit faire partie de réformes gouvernementales et administratives plus larges. Le ministère de l'Intérieur, bien qu'il ne soit pas la seule composante du gouvernement essentielle au succès de la réforme de la police, doit participer à ce processus. Il a dans de nombreux pays une responsabilité critique dans la formulation de la politique de la police et dans son soutien administratif. La réforme de la police ne peut

réussir et durer que s'il y a un changement positif dans l'environnement au sens large. Si les dirigeants politiques continuent d'agir de manière corrompue, par exemple, il n'y aura dans ces circonstances ni raison ni incitation pour que les policiers agissent avec intégrité.

4

Mise en oeuvre pratique dans des contextes spécifiques

Encart 11: A contextes différents, différentes formes de corruption

“La corruption diffère considérablement dans les pays en développement. En raison de cette diversité, la corruption est difficile à réduire ou à contrôler. Il est donc important d’examiner les spécificités de la corruption et des efforts anti-corruption, en incluant les questions de culture, d’organisation et d’efficacité des campagnes, tout en tenant compte des stratégies plus universalistes développées récemment.”²⁵²

Les réformes ne se font pas dans le vide. Chaque processus de réforme est mené dans un contexte national et organisationnel particulier. Il faut en tenir compte dans le choix d’une stratégie anti-corruption (voir Girodo, ci-dessous).²⁵³ Les expériences qui ont été faites dans les sociétés en transition et post-conflit confirment «qu’il n’y a souvent aucune volonté sérieuse de modifier le matériel et la méthodologie des cours pour s’assurer que la culture locale est respectée et prise en compte», et qu’«il n’existe aucun plan coordonné pour développer une coopération (appropriée et pertinente) dans l’élaboration et la délivrance de la formation».²⁵⁴ Une erreur fréquente de la part des agences d’aide étrangères et de recourir trop souvent à une approche «uniforme» pour former la police. Les matériels et méthodes de formation doivent donc refléter les conditions et les priorités locales, tout en étant cohérents avec les objectifs stratégiques fixés pour l’organisation.

Cela signifie que les besoins de formation doivent refléter les problèmes sociaux particuliers (y compris l’analphabétisme) si l’on veut faire progresser la lutte contre la corruption. Ainsi, par exemple, si l’un des groupes ethniques ou sociaux a dominé le service de police et que les membres des autres groupes se sont sentis victimes de la police et exploités par elle, il faut alors que les stratégies de formation (et autres) tiennent compte de ces tensions et les intègrent dans le thème de la corruption policière. La conception de méthodes adéquates pour réduire la corruption doit nécessairement refléter ces tensions passées et proposer des stratégies pour minimiser leur impact sur le bon déroulement des missions de la police.²⁵⁵ S’assurer qu’aucun groupe ethnique ne monopolise les postes-clés de l’organisation et que ceux-ci sont attribués selon le mérite et non en fonction des liens de parenté ou par népotisme représente déjà un grand progrès.

De fortes incitations pour la corruption policière resteront en place si ces incitations existent au niveau structurel plus large (comme la culture de l’opium en Afghanistan ou les occasions de contrebande dans les zones frontalières dans les Etats en transition). Ces facteurs d’incitation doivent être éliminés comme condition préalable à une formation efficace et à la mise en place de réformes. Les opportunités de développement social et économique jouent également un rôle essentiel dans la suppression des occasions et des tentations de pérennisation de la corruption.

Étant donné que la dynamique de changement au sein de la police locale et du gouvernement lui-même sera souvent lente, faible ou même inexistante, il est particulièrement important de soutenir le changement au sein de la société civile, en particulier dans les Etats en transition ou sortant d’un conflit.

Ceci permet de créer un climat politique favorable à une réforme anti-corruption (sur ce sujet, voir chapitre 1). Ceux qui ont connu le côté négatif de la corruption de la police doivent être aidés pour générer une pression politique en faveur du changement. Bien qu’il ne soit pas difficile de les persuader de sa nocivité, il sera plus difficile de les inciter à faire campagne publiquement en faveur des mesures de lutte contre la corruption et à les soutenir. Ils sont souvent intimidés et effrayés, ou même ne savent pas comment soutenir des changements de ce type.²⁵⁶

L’amélioration des services de police exigera donc souvent d’éduquer et de soutenir le public et de former les policiers. Cela inclut la sensibilisation à la nature du problème, le soutien à la formation et aux activités de groupes

formés de membres de la communauté voulant s'engager dans la lutte, l'appui à l'implantation des réformes institutionnelles et des processus de lutte contre la corruption, et le développement de mécanismes permettant à la population de dénoncer les actes de corruption.

Dans les pays qui mettent en œuvre une réforme de la police, de nombreuses élites politiques ne la soutiendront qu'en paroles étant donné qu'elle pourrait remettre en question le statu quo favorable à leurs intérêts. L'appui des bailleurs internationaux sera particulièrement nécessaire là où on ne trouve que peu ou pas d'intérêt ou de capacité politique au niveau local.

Les organisations internationales de donateurs interviennent souvent dans ce cadre. En Indonésie, par exemple, les bailleurs de fonds ont soutenu l'organisation publique "Police Watch" qui éduque et mobilise les gens dans la lutte contre la corruption. Elle conduit aussi des campagnes pour forcer la police à accepter de rendre compte de ses actes.²⁵⁷ Trouver les leaders politiques et les chefs de police nationaux et les encourager à se battre pour les réformes anti-corruption doit être un objectif à moyen et long terme des bailleurs de fonds, là où il n'est pas réalisable dans le court terme.

4.1. Le défi de l'analphabétisme

L'un des défis auxquels est confrontée la réforme de la police, en particulier dans les pays en développement et dans les pays sortant d'un conflit, est celui de l'analphabétisme de la police. L'alphabétisation des policiers ne doit pas être tenue pour acquise par ceux qui participent à la formation de la police. Par exemple, on estime que le taux d'alphabétisation de la police nationale afghane n'est que de trente pour cent.²⁵⁸ Certains contingents nationaux des missions de maintien de la paix de l'ONU ont également un faible taux d'alphabétisation. Les efforts de formation seront gravement entravés tant que l'analphabétisme n'aura pas été amélioré. Une formation à la lutte contre la corruption ne pourra démarrer, dans un contexte de fort analphabétisme, qu'après que la faculté de compréhension du groupe cible aura atteint un certain niveau.

Que peut-on faire ? Des démonstrations pratiques complétées par des explications orales et la possibilité donnée aux concernés analphabètes de poser des questions ont donné de bons résultats dans d'autres domaines, comme par exemple celui de la sécurité au travail. Des méthodes de formation basées sur l'expérience, impliquant des simulations et des jeux de rôles, offrent d'autres options de formation à la lutte contre la corruption. Par exemple, un cas d'interpellation par la police de la circulation pourrait faire l'objet d'un jeu de rôle ou d'un exercice de simulation, l'accent étant mis sur la demande de pots-de-vin à la personne contrôlée. Un tel exercice peut inclure la discussion orale de ce qui était correct ou pas dans l'intervention simulée et peut identifier les directives (certainement écrites) qui définissent ces violations.

Il reste la limitation fondamentale qui veut qu'à moins que le policier puisse se référer et comprendre des documents écrits tels que règles, règlements ou codes de conduite appropriés, il n'aura pas accès aux guides normatifs de base qui doivent lui décrire ce qu'est une bonne pratique de la déontologie. La planification de la lutte contre la corruption dans les pays à faible niveau d'alphabétisation de la police doit donc répondre à la question préalable de l'alphabétisation fonctionnelle.

4.2. Connexions de la corruption avec d'autres problèmes

Les changements organisationnels visant à réduire la corruption doivent tenir compte des autres défis sociétaux. Par exemple, à moins que la police ne soit relativement bien et régulièrement payée, elle sera plus vulnérable à la corruption même si elle a suivi une formation anti-corruption. La plupart des policiers qui agissent de manière corrompue savent ce qu'ils font ; ils ont donc choisi d'agir de cette façon. Ils peuvent être mus par la cupidité, par les pressions de certains individus ou groupes puissants de leur communauté, ou par celles de leurs collègues. Par conséquent, il est essentiel d'aborder les problèmes de gouvernance politique et de leadership organisationnel, et de s'attaquer aux menaces des groupes du crime organisé et des seigneurs de la guerre, pour créer les conditions dans lesquelles une diminution de la corruption de la police devient humainement possible. Les dirigeants politiques doivent démontrer l'importance d'agir avec intégrité et veiller à ce que les systèmes de gouvernance en place aident la police à faire ce qui est juste. Cela implique souvent de condamner la corruption dans le secteur privé et au sein du crime organisé, et de montrer leur engagement à conduire les changements économiques et sociaux, permettant de réduire le champ de la corruption policière.

Le chapitre 1 présente un tableau qui identifie certaines caractéristiques essentielles de la corruption de la police dans chacun des quatre contextes nationaux; les lecteurs intéressés peuvent s'y référer pour plus d'informations.

Encart 12 : Culture ou contrôle?

“Alors que dans certaines cultures on disserte facilement sur la morale, l'éthique et les valeurs, les experts du développement ont remarqué que dans de nombreux pays francophones d'Afrique de l'Ouest, de même que dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est, les gens ont beaucoup de difficultés à intégrer les principes éthiques dans leur travail. Ils ont été habitués à être soumis à la loi, à devoir obtenir des autorisations et à se débattre dans les dédales d'une bureaucratie toute puissante - ces pratiques qui leur sont familières ne sont que le succédané du pouvoir discrétionnaire... Le renforcement des mécanismes de conformité, une meilleure gouvernance et des contrôles externes plus développés auront probablement une meilleure efficacité.”²⁵⁹

5

Conclusions, enseignements, facteurs de réussite – Chapitre 9

Les progrès de la lutte contre la corruption dépendent de la recherche de méthodes et de techniques qui rendent la corruption plus difficile et permettent de mieux lui résister. Il y a un grand champ ouvert à la recherche de ce qui peut réduire la corruption. On peut s'inspirer dans ce contexte des études et des évaluations faites dans d'autres secteurs et des instruments et des approches qui y ont été développés et qui sont susceptibles de donner de bons résultats dans un autre cadre.

5.1. Enseignements tirés des évaluations stratégiques

- Les services de police confrontés à des problèmes organisationnels majeurs tels que la corruption systémique sont généralement mal placés pour entreprendre des évaluations stratégiques ; ils auront besoin de l'aide extérieure d'experts internationaux et d'agences étrangères pouvant mettre à leur disposition l'expérience et les compétences nécessaires.
- Une évaluation stratégique appropriée requiert une vaste base de données alimentée aussi bien par des sources formelles qu'informelles.
- Il existe un certain nombre d'instruments pour recueillir une vaste gamme d'informations. On devrait toujours en utiliser plusieurs concurremment. Il est important d'utiliser des outils qui fournissent des données à différents niveaux d'analyse, et qui concernent aussi bien l'environnement externe que l'organisation concernée.
- À des fins d'analyse, l'accent doit principalement porter sur les structures et les concentrations de comportements particuliers dans les secteurs d'importance stratégique. Pour l'analyse des risques, l'accent doit être mis sur les séries d'activités délictueuses, les lieux de commission et les profils des auteurs, et non sur des événements exceptionnels (bien qu'il faille également les analyser afin de connaître l'impact que la mauvaise publicité provoquée par cet incident a eu sur la réputation de l'organisation).
- L'analyse doit être de nature holistique et concerner tous les niveaux structurels, les relations et les réseaux avec lesquels la police interagit. Des outils tels que la cartographie des influences et l'analyse du champ de forces aident à l'identification des forces et des influences significatives qui conditionnent les environnements externe et interne d'une organisation de police.
- Les risques pour la police dans le domaine de la lutte contre la corruption ne sont pas seulement matériels, mais ils touchent aussi à sa réputation ; il est donc important d'avoir développé une stratégie de communication efficace dans les domaines à risque élevé, tels que la corruption.
- Les décisions sur la manière de répondre à des risques particuliers et d'autres défis stratégiques doivent être prises en fonction de ce qui est faisable, et pas seulement de ce qui est une «meilleure pratique» dans un sens général. La faisabilité désigne ici ce qui est acceptable, abordable, faisable et donc durable.

Encart 13: Mise en place d'une unité de planification stratégique et d'évaluation

‘Tout processus de réforme nécessite un noyau central qui sert de moteur à la mise en œuvre des réformes. Ce groupe est responsable de la coordination des stratégies et des initiatives.’

La réforme de la police est un processus plutôt qu'un produit final, même si les objectifs fixés à la réforme guident aussi son implantation. Une unité de ce type doit jouer un rôle dans le suivi des progrès, en organisant le retour d'information sur le déroulement des activités, et en amassant ainsi les données nécessaires à la prise éventuelle de mesures correctives ou de changement de stratégie par les responsables.

5.2. Enseignements tirés des actions d'apprentissage²⁶⁰

- Le changement organisationnel demande beaucoup plus que la formation. La formation doit être utilisée lorsqu'elle peut contribuer à un changement d'attitude et de comportement.
- Il faut intégrer les parties prenantes dans la conception de la formation. Les parties prenantes peuvent être résistantes au changement positif ; les impliquer dans la phase de conception peut être une solution pour surmonter ou réduire les résistances rencontrées.
- Les objectifs d'apprentissage doivent être explicitement communiqués aux participants aux cours de la formation. Fixer des buts qui énoncent des objectifs comportementaux spécifiques a plus de chance de les motiver et de contribuer à un transfert positif de l'information.
- Fixer des objectifs d'apprentissage à court et à moyen terme donne plus de résultats que si on se concentre uniquement sur des objectifs à long terme.
- La pertinence du contenu est cruciale. Les participants sont plus susceptibles d'apprendre et de développer des compétences s'ils peuvent établir un lien étroit entre les objectifs de formation et leurs missions dans leur environnement de travail.
- L'enseignement devrait être *pratique* et faciliter le *retour d'information*. La répétition cognitive ou mentale et la pratique des comportements désirés aident au processus d'apprentissage et à la réalisation des objectifs d'entraînement. Les jeux de rôle et les simulations sont des techniques permettant d'atteindre ces buts.
- Un trop d'information peut nuire à l'efficacité de l'apprentissage. Les participants ne peuvent apprendre qu'une chose à la fois. Il faut exclure les informations superflues et ne garder que celles qui sont directement liées aux objectifs d'apprentissage.
- Les méthodes de formation actives sont généralement préférables au type de cours *ex cathedra*. Il est utile de démontrer qu'il y a des manières appropriées et erronées d'accomplir les tâches, en se souvenant que les participants apprennent en observant. Des études de cas et des simulations peuvent être utilisées à cette fin.

Chapitre 9 ■ Instruments

Après avoir lu ce chapitre, quelle est votre réaction ? Y avez-vous trouvé des informations utiles pour améliorer votre organisation ? Y a-t-il des changements qui pourraient lui être apportés ?

Vous trouverez ci-dessous une auto-évaluation qui vous aidera à répondre à ces questions et à d'autres. Cette grille d'évaluation a pour but de vous aider à analyser la situation de votre service, à déterminer, le cas échéant, les changements à lui apporter et à réfléchir aux moyens de les mettre en œuvre. Afin de développer une approche plus globale pour appliquer les concepts présentés dans ce chapitre, des sessions de formation ou des groupes de travail peuvent être organisés pour compléter et développer cette première évaluation. Par ailleurs, il peut être utile de demander l'assistance d'experts nationaux ou internationaux spécialistes de lutte anticorruption.

Problèmes/ Questions	Que faire pour compenser ces faiblesses?	Comment le faire?
Avons-nous développé et enseigné dans notre service les outils présentés au chapitre 9?	Nous pouvons: • Définir quels outils sont utilisés et connus et lesquels ne sont pas utilisés ou connus • Décider de nouvelles formations • Décider qui doit être formé	Nous pouvons: • Pour l'évaluation, nous reporter à la liste des outils présentés • Développer un questionnaire • Organiser une session de brainstorming/atelier • Engager un expert ou/et un groupe de travail
Nos dirigeants sont-ils conscients des enjeux de la lutte contre la corruption dans notre service?	Nous pouvons: • Évaluer la situation globale Identifier les lacunes • Préparer des mesures pour les combler	
Avons-nous développé dans ces domaines des programmes de formation adéquats pour nos dirigeants?	Nous pouvons: • Évaluer les connaissances de nos dirigeants • Evaluer nos programmes • Développer des cours de management spécifiques	
Avons-nous une politique de communication appropriée pour sensibiliser notre service au problème de la corruption et pour communiquer nos objectifs dans ce domaine et soutenir nos réformes?	Nous pouvons: • Evaluer la politique de communication • Particulariser les évaluations selon les niveaux : policiers, superviseurs directs, cadres moyens et supérieurs, direction. • Préparer des plans d'action pour remédier aux faiblesses identifiées à ces niveaux	

Avons-nous intégré les outils d'évaluation et de mise en œuvre des mesures présentés aux chapitres 1 à 8?

Nous pouvons:

- Faire l'état des lieux
- Identifier les lacunes et les faiblesses
- Préparer un plan pour y remédier

Glossaire

Agence anti-corruption – Terme générique pour les organismes (indépendants) qui mènent des activités proactives, préventives et/ou répressives pour lutter contre la corruption de la police. Les services de police qui ont leur propre unité d'enquête pour la corruption de la police s'y réfèrent souvent sous le nom d'«Affaires internes».

Action au civil - Au-delà de son rôle dans les procédures pénales liées à la corruption de la police, le pouvoir judiciaire remplit deux fonctions supplémentaires dans la lutte contre celle-ci. Les tribunaux fonctionnent comme un mécanisme de règlement des différends pour les personnes qui demandent une indemnisation dans des cas de corruption ; les plaintes civiles liées à la corruption peuvent amener un organe de contrôle interne ou externe à enquêter sur les politiques et les activités d'un service de police.

Actions d'apprentissage – Mesures planifiées prises pour assurer un degré de conscience plus élevé à l'égard d'un problème et développer les capacités d'une organisation à conduire et à réaliser un changement. Dans de nombreux cas, ces mesures prévoient une formation (voir ci-dessous) axée sur les connaissances, les compétences et les comportements personnels. D'autres moyens d'apprentissage organisationnel peuvent être utilisés, par exemple l'introduction de systèmes d'audit et de surveillance tels que les «systèmes d'alerte précoce» pour identifier les policiers à risques.

Analyse stratégique : consiste à comprendre la situation stratégique de l'organisation en termes d'environnement externe, de ressources et compétences internes, et d'attente et d'influence des parties prenantes.

Apprentissage organisationnel – Un système de débriefing mis en place pour prendre en compte les expériences vécues par les policiers dans les programmes de renforcement des capacités.

Approche systémique – Principe de gestion qui met l'accent sur l'interdépendance et la nature interactive des éléments internes et externes à une organisation.²⁶⁴

Audit – Un examen méthodique et un contrôle des finances, de la gestion et de la performance d'une organisation.

Catalyseurs - Policiers spécialement formés en matière d'éthique et appelés à agir comme conseillers et mentors pour les autres membres de l'organisation.

Charte de valeurs – Expose et définit les valeurs fondamentales de l'organisation et les intègre dans la formulation de la mission de l'institution; elle est partie intégrante du code de conduite (voir également le chapitre 2).

Code d'éthique - Déclaration des principes sur lesquels sont fondés la mission de l'institution, les valeurs sous-jacentes à ses activités et ses principes généraux de gestion. Il sert de guide sur la manière dont les fonctionnaires de police (en service ou non) doivent se comporter, agir et se tenir, entre eux et envers les tiers. Il apporte une réponse à la question : « Comment pouvons-nous agir le mieux possible? » Quant à la corruption, le code d'éthique souligne l'importance pour les membres d'un service de police d'agir avec intégrité (voir chapitre 2).

Code de déontologie – Il régit l'exercice d'une profession (déontologie) ou d'une activité afin de garantir le respect de l'éthique. Il porte sur un ensemble de droits et devoirs encadrant une profession, le comportement de ceux qui l'exercent et les relations entre ces personnes et leurs clients ou le public.

Comité de gestion élargi – Assure que les décisions de nature stratégique sont prises de manière participative.

Comité de gestion restreint – Comprend les chefs des unités chargées des questions opérationnelles.

Contrôle administratif – Les contrôles administratifs comprennent les politiques, les procédures, les normes et les lignes directrices approuvées. Ils forment le cadre de la gestion du service de police et de la gestion de ses collaborateurs. Ils indiquent comment l'organisation doit être gérée et comment les opérations quotidiennes doivent être menées. Les politiques de recrutement, la politique de sécurité, la politique des mots de passe et les politiques disciplinaires sont des exemples de contrôles administratifs. Les contrôles administratifs constituent la base du choix et de la mise en œuvre des contrôles logistiques et physiques.

Contrôle externe – Le contrôle externe fait référence aux mesures de contrôle des opérations des services de police qui ne sont pas effectuées par le service lui-même mais par le parlement, le pouvoir judiciaire, certains organismes de contrôle, etc. (voir également le chapitre 6 sur le contrôle externe).

Contrôle interne – Nom générique donné aux procédures internes devant assurer la sécurité de l'organisation et réduire les comportements à risques, illégaux, corrompus et contraires à l'éthique de la part de ses employés. Le contrôle interne couvre tout, depuis les procédures de manipulation d'argent jusqu'à la sécurisation des portes et des bâtiments, les enquêtes sur les plaintes contre des agents et la conduite d'audits réguliers.

Contrôle juridictionnel – Dans de nombreux États, les citoyens et les organisations peuvent demander que la législation et les décisions exécutives soient contrôlées par le pouvoir judiciaire pour vérifier leur conformité avec d'autres lois, en particulier avec la constitution et avec les obligations juridiques internationales. Le contrôle juridictionnel représente un lien important entre le pouvoir judiciaire et les organisations de la société civile pour la surveillance de la police et plus généralement du gouvernement. Ce sont souvent les organisations de la société civile qui demandent un contrôle juridictionnel de la législation ou des directives.

Contrôle logistique – Les contrôles logiques (également appelés contrôles techniques) utilisent des logiciels et des données pour surveiller et contrôler l'accès à l'information et aux systèmes informatiques. Des exemples de contrôles logiques sont les mots de passe, les pare-feux de réseau, les listes de contrôle d'accès et le cryptage des données.

Contrôle de détection – Comprend les politiques et les mécanismes qui doivent prévenir les fautes professionnelles et les actes de corruption en mettant l'accent sur leur détection et leur sanction. Le contrôle peut prendre la forme d'une enquête sur une faute présumée ou de mesures spécifiques, telles que des tests d'intégrité ciblés. Les enquêtes sont traitées Chapitre 7.

Contrôle opérationnel – Le contrôle opérationnel comprend les politiques, les procédures, les check lists, les normes approuvées garantissant que les opérations et les interventions policières sont exécutées de manière efficace et performante dans un cadre légal et éthique.

Contrôles physiques – ils surveillent et contrôlent l'environnement du lieu de travail et celui dans lequel les policiers opèrent. Les portes, les serrures, le chauffage et la climatisation, les détecteurs de fumée et d'incendie, les systèmes d'extinction d'incendie, les caméras, les clôtures et les gardes de sécurité en sont des exemples. La séparation des lieux de travail et des réseaux en zones fonctionnelles fait également partie du contrôle physique.

Contrôle préventif – Fait référence aux politiques et aux mécanismes mis en place pour induire des changements dans les services de police, dans le sens d'une prévention des erreurs, des pratiques de corruption ou des comportements contraires à l'éthique.

Détective – Un détective est généralement un policier qui a suivi une formation spécialisée dans des activités telles que la conduite d'auditions et d'interrogatoires, l'arrestation, la recherche et le recueil de preuves. Les détectives sont souvent déployés au sein d'un département d'enquête criminelle et mènent des enquêtes sur des crimes tels que le terrorisme, le vol de voiture, le crime organisé, le vol à main armée et le crime local ou la corruption.

Donneur (lanceur) d'alerte/dénonciateur – Un lanceur d'alerte/dénonciateur est une personne qui révèle des actes répréhensibles ou des malversations se produisant au sein d'un corps de police. Ces révélations peuvent être faites soit au grand public, soit à des autorités responsables. Il peut dénoncer la corruption, une mauvaise gestion, des activités illégales ou tout autre acte répréhensible.

Evaluation – Le but d'une évaluation est de mesurer ou de calculer la valeur de quelque chose. Bien que le processus derrière une évaluation peut inclure un contrôle par un professionnel indépendant, son but est de fournir une mesure plutôt qu'exprimer une opinion sur l'équité des déclarations ou la qualité de la performance.

Evaluation des risques – Processus d'identification dans un environnement donné des risques menaçant son intégrité ou sa sécurité et de détermination des mesures à prendre pour les réduire ou les éliminer en contrôlant le suivi et l'efficacité.

Évaluation stratégique – Processus qui permet de déterminer le degré de réalisation des objectifs clés ou des étapes de mise en œuvre de la stratégie. Elle sert aussi à déterminer à quel niveau des mesures correctives doivent être prises : mesures en cours, modification des objectifs, organisation.

Faute de comportement – Décisions, actions ou omissions illégales, non professionnelles ou contraires à l'éthique d'un fonctionnaire de police, en violation du principe d'intégrité, en service, sur le lieu de travail ou dans la vie privée.

Formation – Processus formel aboutissant au renforcement ou au changement du comportement, des connaissances, des valeurs, des croyances, des aptitudes ou des compétences relatives à un travail, une fonction ou une profession spécifique.

Formation éthique – Formation liée à la mise en place de mécanismes éthiques au sein d'un service de police. Elle met l'accent sur le développement du jugement professionnel des policiers, qui doivent être capables de reconnaître et d'interpréter correctement la dimension éthique de situations données.

Gestion du changement – Approche structurée en différentes étapes afin d'assurer la transition d'individus, d'équipes et d'organisations d'un état donné à un état souhaité en fonction d'une analyse stratégique préalable ou de critères extérieurs (décision politique ; contrainte légale par exemple).

Gestion de projet – Discipline consistant à planifier, organiser et gérer les ressources pour mener à bien un projet spécifique.

Gestion éthique – Une approche basée sur la gestion des situations en fonction de valeurs qui doivent assurer qu'elles sont traitées de manière intègre et conforme aux droits humains.

Infraction – Les actes de corruption et les fautes de comportement de la police peuvent être des infractions reconnues comme des violations du code pénal, mais être également des infractions aux règles internes.

Infrastructure éthique – Comporte la nomination d'un responsable éthique et de catalyseurs de l'éthique, le développement d'une charte des valeurs, d'un code d'éthique et d'un code de discipline, et la mise en place de comités de gestion de l'éthique.

Loi du silence (Blue Wall of silence) – Règle tacite entre les policiers selon laquelle ils s'interdisent de signaler le comportement non professionnel, contraire à l'éthique ou criminel d'un collègue ou d'un supérieur hiérarchique.

Médiateur/Ombudsman Un ombudsman est une personne indépendante et objective qui enquête sur les plaintes des gens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si la plainte est fondée et formule des recommandations à l'intention de l'organisation afin de régler le problème.

Méthode/Mesures – Les méthodes ou mesures d'enquêtes sont des activités légales spécifiques que les enquêteurs mettent en œuvre pour recueillir des faits ou des informations. Par exemple, l'interrogatoire d'un suspect ou sa filature sont des méthodes d'enquête.

Opérations d'infiltration²⁶³ – Le but des opérations d'infiltration est de pénétrer les groupes soupçonnés de corruption ou d'approcher des personnes corrompues, de recueillir des preuves, d'identifier et d'arrêter les contrevenants. La création de situations pouvant inciter un suspect à commettre un délit pour le prendre en flagrant délit entre aussi dans le cadre de ces opérations dans certains pays ; elle soulève des questions éthiques.

Parlement – Le Parlement joue deux rôles principaux dans la lutte contre la corruption : législatif et de surveillance. La contribution la plus évidente des parlements à la gouvernance de la police - et en particulier à la lutte contre la corruption - est l'adoption d'une législation qui établit le cadre juridique pour la réduire. Le deuxième rôle important du parlement est sa capacité à surveiller le gouvernement, y compris la police.

PESTL – Analyse de situation dans laquelle les facteurs politico-juridiques (stabilité gouvernementale, dépenses, fiscalité, etc.), économiques (inflation, taux d'intérêt, chômage, etc.), socioculturels (démographie, éducation, répartition des revenus, etc.) technologiques (développements, nouveaux produits, etc.) et légaux (modifications législa-

tives) sont analysés pour orienter la stratégie d'une organisation.

Piste d'enquête – Hypothèse de recherche qui peut mener à l'identification d'un délinquant ou à l'obtention de preuves. Dans une enquête, il peut y avoir à son début plusieurs hypothèses qui devront être vérifiées chacune pour être retenues ou éliminées. La méthode des scénarios repose sur les hypothèses formulées.

Preuve – Une preuve est un élément fourni au tribunal pour démontrer la véracité ou la fausseté d'une assertion. Il peut s'agir d'un témoignage oral, d'une preuve matérielle, des résultats d'une expertise, d'une démonstration (tableau, dessin, illustration), ou une combinaison de ces différents éléments.

Prise de décision éthique – Évaluation des décisions selon des critères éthiques. Est-ce légal? Est-ce équitable? Comment le dirigeant se sentira-t-il après avoir décidé?

Pouvoir exécutif – le pouvoir exécutif doit assurer le contrôle et la surveillance de la police. Il se dote à cet effet des moyens nécessaires et détermine les processus adéquats. Selon les pays, les formes et les modalités des instruments de contrôle peuvent différer.

Processus d'évaluation – Le système McKinsey 7S d'évaluation d'une organisation est l'un des systèmes les plus connus. Il évalue l'organisation selon les 7S (dimensions) ; - stratégie, structures et systèmes - pour les dimensions «dures» et - valeurs partagées, le style de commandement, le personnel et les compétences pour les dimensions «souples».

Renforcement des capacités – mesures destinées à renforcer la capacité des personnes, des organisations et des sociétés à remplir leurs tâches, à résoudre des problèmes, et à fixer et à atteindre des objectifs d'une façon durable (définition du PNUD).

Renseignement – le renseignement est l'élément clé du processus de décision. Il intervient dans tous ses stades : dans la compréhension de la situation, le choix entre différentes variantes de solutions, le suivi de l'implantation de la décision et dans son évaluation.

Responsable éthique – Agent spécialement formé à l'éthique qui fait le lien avec les experts externes qui aident l'organisation à mettre en œuvre son infrastructure éthique. Le responsable éthique coordonne également le travail des catalyseurs.

Stratégie – Une stratégie d'enquête définit comment recueillir les preuves qui confirmeront ou infirmeront une hypothèse, confondront un suspect ou dévoileront les agissements d'individus ou de groupes engagés dans des activités criminelles.

Supervision externe – Traite de l'examen et du suivi du comportement de la police effectués par des institutions extérieures à la police. Elle vise à prévenir et identifier les fautes de comportement afin d'améliorer les services fournis par la police au public. Le contrôle consiste généralement en un examen rétroactif, mais implique aussi un contrôle continu.

SWOT – Acronyme anglais signifiant Forces Faiblesses Opportunités et Menaces. Canevas permettant une analyse de la situation dans laquelle les forces et les faiblesses internes à une organisation et les opportunités et les menaces auxquelles elle fait face sont examinées de près afin d'élaborer une stratégie.

Système d'information – (cf aussi Renseignement). Un système d'information organisationnel a pour but, par l'analyse de l'environnement, d'identifier les menaces, les opportunités et les attentes qui doivent être prises en compte par l'organisation; de fournir les éléments nécessaires à la détermination des forces et des faiblesses de l'organisation qui, miss en regard de l'analyse de l'environnement, amèneront à la formulation de la stratégie, puis de fournir les éléments nécessaires au suivi des mesures prises et enfin de permettre l'évaluation de ces mesures par rapport aux menaces, opportunités et attentes identifiées.

Tests d'intégrité – Opérations visant à identifier de potentielles activités frauduleuses. Les tests d'intégrité consistent à simuler une série d'événements où l'intégrité du policier, surveillé à son insu, sera mise à l'épreuve. Les tests d'intégrité constituent un moyen utile dans la prévention et la détection de la corruption dans la police. Ils peuvent être aléatoires ou ciblés et faire partie du système de contrôle interne de la police, en tant qu'institution. Des tests

d'intégrité ciblés peuvent aussi constituer une méthode efficace d'enquêter sur la corruption dans la police.

Théories d'apprentissage et d'enseignement – Ces théories prennent en compte les différences de pensée entre cerveau droit et gauche et le style d'apprentissage préféré des stagiaires, pouvant être utilisés pour créer des programmes plus efficaces de renforcement des capacités.

Sources complémentaires

Il y a différentes sources utiles : des sites internet, de la littérature scientifique, des politiques et de la législation. Cela inclut des manuels, travaux théoriques et des organisations (gouvernementales, non-gouvernementales et associations internationales) qui sont pertinents pour le contrôle interne en général ainsi que le contrôle interne au sein de la police. (Pensez à utiliser Google translate sur votre navigateur pour traduire les sources en anglais).

Sites internet utiles

Il y a beaucoup de sites internet d'organes de lutte anti-corruption et d'agences de corruption de la police qui contiennent de l'information utile sur la prévention et la réduction de la corruption. Beaucoup de ces sites permettent de télécharger leurs publications gratuitement.

Outils et techniques de gestion du changement: www.mindtools.com

Global Integrity: www.globalintegrity.org

Governance and Social Development Resource Centre: www.gsdr.org/go/gateway-guides/anti-corruption Institute of Internal Auditors: www.theiia.org

International Association of Chiefs of Police IACP 'Ethics Toolkit': <http://www.theiacp.org/Ethics>

Interpol: www.interpol.int/Public/Corruption/default.asp

Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques INTOSAI : www.intosai.org

OECD and Corruption: <http://www.oecd.org/corruption/>

Law Enforcement Conduct Commission, New South Wales Australia: <https://www.lecc.nsw.gov.au/>

Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau: <https://www.cpib.gov.sg/>

TraCCC (Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center – USA): <http://traccc.gmu.edu/>

U4 Anti-Corruption Resource Centre: www.u4.no

United Nations Office on Drugs and Crime: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuse>

USAID: <https://www.usaid.gov/democracy>

La Banque Mondiale: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance>

Articles et rapports en ligne

E. Bolongaita, 'Controlling Corruption in Post Conflict Countries', Kroc Institute Occasional Paper #26: OP:2 (2005), available at www.ciaonet.org/wps/boe01/boe01.pdf.

J. Boda and K. Kakachia (eds.), 'The Current Status of Police Reform in Georgia', available at http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/96901/ichaptersection_singledocument/34759338-200E-40B2-8660-3874643CB139/en/chapter7.pdf.

Nield, 'USAID Program Brief: Anticorruption and Police Integrity – Security Sector Reform Program', USAID, 2007, available at [www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ AC_and_Police_Integrity.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf).

Gulnoza, 'Turkmenistan: New President Still Bound to Clans, Nepotism', 10 October 2007, available at www.rferl.org/content/article/1078909.html.

US Department of State, Trafficking in Persons Report – annual (since 2001) report, this analysis of the human trafficking situation in most countries of the world includes details of corrupt police involvement. Available at www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/.

Z. Krunic and G. Siradze, 'The Ministry of Internal Affairs of Georgia – Report on the Current Situation with Recommendations for Its Reform – Summary', 2005, available at www.delgeo.ec.europa.eu/.../GE%20-%20PA%20-%20MOI%20Reform%20-%20Text%20Brochure%20-%20Final.doc.

Livres, guides et manuels

A. Beckley, *Managerialism in the Public Sector: The Making or Marring of Leadership?* (Worcester: Worcester University Graduate School, 2003).

A. Beckley, *Police Training in New South Wales Australia – A Unique Experience* (2010).

A. J. Goldsmith, *Policing's New Visibility* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

A. Lacroix (ed.), *Éthique appliquée, éthique engagée* (Montreal: Liber, 2006).

A. Maslow, *Motivation and Personality* (New York: Harper & Row, 1954).

A. Mulcahy, *Policing Northern Ireland: Conflict, Legitimacy and Reform* (Cullompton: Willan, 2006).

Robertson, 'Police Reform in Russia', in M. Caparini and O. Marenin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).

F. Kingshott, 'Code Call', *Police Review*, 9 June 2000: 526–528; 'Why Modern Policing Needs a Code of Ethics', *Western Morning News*, 6 July 2000: 10; 'Police Ethics Revisited', *Police Research & Management* 4, no. 1 (2000): 27–40; and 'Ethics of Policing: A Study of English Police Codes', doctoral thesis, University of Exeter (unpublished, 2001).

B. I. Spector, *Negotiating Peace with Integrity: Anticorruption Strategies in Post Conflict Societies* (Potomac, MD: Center for Negotiation Analysis, 2008).

Russell, *L'autorité et l'individu* (Quebec City: Presses de l'Université Laval, 2005).

A. Kupchan, 'Introduction: Nationalism Resurgent', in C. A. Kupchan (ed.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995).

C. J. Friedrich, 'Corruption Concepts in Historical Perspective', in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

C. Leite and J. Weidmann, 'Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth', IMF Working Paper WP/99/85 (Washington, DC: IMF, 1990).

C. McNamara, 'Organizational Culture', *Authenticity Consulting* (2000), available at www.authenticityconsulting.com.

P. Kottak, *Cultural Anthropology*, 11th ed. (Boston, MA: McGraw-Hill, 2006).

- Center for International Studies, 'Peace Support Operations', April 2001, available at www.globalpolicy.org/component/content/article/168/40939.html.
- J. Gould, *Bureaucratic Corruption, Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaïre* (New York: Pergamon Press, 1980).
- D. Koehn, 'Whistleblowing and Trust: Some Lessons from the ADM Scandal' (Chicago, IL: DePaul University, 1998), available at www.depaul.edu/ethcs.
- D. L. Carter, 'The Identification and Prevention of Police Corruption', paper presented to Japanese Ministry of Justice Public Lecture Programme, Tokyo, 1997.
- D. M. Walker, *The Oxford Companion to Law* (Oxford: Clarendon Press, 1980).
- D. McGregor, *Proceedings of the Fifth Anniversary Convocation of the School of Industrial Management: The Human Side of Enterprise* (Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 1957).
- S. Weiss and V. Molinaro, *The Leadership Gap* (Toronto, ON: John Wiley & Sons, 2005).
- DCAF and NATO, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence* (Geneva: DCAF, 2010).
- B. Tylor, *Primitive Culture* (New York: Harper Torchbooks, 1958 [1871]).
- E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, 2nd ed. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992).
- E. J. Delattre, *Character and Cops – Ethics in Policing*, 4th ed. (Washington, DC: AEI Press, 2002).
- E. Lewis and R. Blum, 'Selection Standards: A Critical Approach', in R. Blum (ed.), *Police Selection* (Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1964).
- Schur, *Crimes Without Victims: Deviant Behavior and Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965).
- Herzberg, *Work and the Nature of Man* (Cleveland, OH: World Publishing, 1966).
- Federation of European Risk Management, 'Standards for Risk Management' (2003), available at www.ferma.eu/AboutFERMA/ARiskManagementStandard/tabid/195/Default.aspx.
- A. Legault, *Professionnalisme et délibération éthique* (Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1999).
- G. Bourdoux, A. Vandoren and M. Reiter, *Citizens and the Workings of Police Forces within the European Union* (Brussels: Politeia, 2004).
- G. E. Fitzgerald, 'Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council' (Brisbane: Government Printer, 1980).
- G. E. Fitzgerald, 'Report of the Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct' (Sydney: Government Printer, 1989).
- G. Ellison and J. Smyth, *The Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (London: Pluto, 2000).
- G. Hofstede, *Culture's Consequences. International Differences in Work-related Values* (London: Sage, 1980).
- G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations* (New York: Sage, 2003).
- G. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill, 1991).

- G. L. Kelling and M. H. Moore, 'From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police' (Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government, 1987).
- M. Vaughan and M. A. Hogg, *Introduction to Social Psychology* (French Forest, NSW: Pearson Education, 2002).
- Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).
- H. Maine, *Ancient Law* (London: Dent, 1917).
- H. Pepinsky, 'Introduction', in M. Braswell, B. R. McCarthy and B. J. McCarthy (eds), *Justice Crime & Ethics* (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1991).
- W. Volberda, *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive* (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Sampford and J. G. Charles, 'Measuring Corruption' – *Law, Ethics and Governance* (Aldershot: Ashgate, 2006).
- IACP Ethics Toolkit: [www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/ tabid/140/Default.aspx](http://www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/tabid/140/Default.aspx)
- IACP Model Policy on Standards of Conduct: www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/Professional Assistance/Ethics/ModelPolicyonStandardsOfConduct/tabid/196/Default.aspx
- INTOSAI (Internal Control Standards Committee), 'Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government' (2001), available at <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1brochleitfe.pdf>.
- A. Gardiner, *The Politics of Corruption* (New York: Russell Sage Foundation, 1970).
- J. A. Winters, 'Criminal Debt', in J. R. Pincus and J. A. Winters (eds), *Reinventing the World Bank* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).
- J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: McDonald & Evans, 1979); and *Principled Policing* (Winchester: Waterside Press, 1998).
- J. Broderick, *Police in Time of Change* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1987).
- J. Collins, *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't* (New York: Harper Business, 2001).
- J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, 2nd ed. (New York: Wiley, 1993).
- J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- J. M. Kouzes and B. Z. Posner, *The Leadership Challenge* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002).
- J. McGarry and B. O'Leary, *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start* (Belfast: Blackstaff Press, 1990).
- J. P. Kotter, *Leading Change* (Cambridge, MA: Harvard Business School, 1996).
- J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969).
- J. R. Jones, *Reputable Conduct* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998).
- J. Roebuck and T. Barker, 'A Typology of Police Corruption', in R. Akers and E. Sagarin (eds), *Crime Prevention and Social Control* (New York: Praeger, 1974).
- J. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society* (New York: Wiley, 1966).

- J. van Klaveren, 'The Concept of Corruption', in Arnold J Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).
- J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, 'The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values', *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54–56.
- J. Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).
- J.-P. Didier, *La déontologie de l'administration* (Paris: Presses Universitaires de France, 1999).
- L. Bégin (ed.), *L'éthique au travail* (Montreal: Liber, 2009).
- L. Shelley, 'Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change', in R. I. Mawby (ed.), *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century* (London: University College of London Press, 1999).
- W. Sherman, 'Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control', *Social Problems* 27, no. 4 (1980): 478–491; and *The Study of Ethics in Criminology and the Criminal Justice Curricula* (Chicago, IL: Joint Commission of Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981).
- L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Los Angeles and Berkeley, CA: University of California Press, 1978).
- Caparini and O. Marenin, 'Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change', in
- M. Caparini and O. Marenin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).
- M. J. Esman, *Ethnic Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994).
- M. McAlary, *Good Cop, Bad Cop* (New York: Pocket Books, 1996).
- M. Palmer, 'Controlling Corruption', in P. Moir and H. Eijkman (eds.), *Policing Australia* (South Melbourne: Macmillan, 1992).
- M. Punch, 'Rotten Barrels: Systemic Origins of Corruption', in E. W. Kalthoff (ed.), *Strategieen voor corruptie- beheersing bij de polite* (Arnhem: Gouda Quint, 1994).
- M. Punch, *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control* (London: Tavistock, 1985).
- M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).
- M. Thomas, 'Reading the Police. Examining Fictional Representations of the Police', unpublished dissertation, University of Portsmouth Institute of Criminal Justice Studies (2008).
- Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A. M. Henderson and T. Parsons (New York: Free Press, 1947).
- Ministry of Defence, 'The Military Contribution to Peace Support Operations', Joint Warfare Publication 3-50, 2nd ed. (Swindon: MOD, 2004).
- Flynn, *Public Sector Management*, 5th ed. (London: Sage Publications, 2007).
- P. Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
- P. M. Blau and W. R. Scott, *Formal Organizations* (San Francisco, CA: Chandler, 1962).

- P. Maas, *Serpico* (New York: Harper Paperbacks, 1997).
- P. Montana and B. Charnov, *Management: A Streamlined Course for Students and Business People* (Hauppauge, NY: Barron's, 1993).
- P. Neyroud and A. Beckley, *Policing Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001).
- P. Parienté, 'Les valeurs professionnelles: une ressource pour l'encadrement de l'activité policière?' (IHESI: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 1994).
- P. Ponsaers, C. Tange and L. Van Outrive (eds), *Regards sur la police/Insights on Police* (Brussels: Bruylant – École des sciences criminologiques Léon Courvil, 2009).
- P. Quinton and J. Miller, *Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Policing Corruption* (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).
- P. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York: Doubleday Century Business, 1990).
- P. W. Tappan, *Crime, Justice and Correction* (New York: McGraw-Hill, 1960).
- R. Chu, 'Fighting Police Corruption: The ICAC Experience', in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).
- R. Craven, *Kick-Start Your Business* (London: Virgin Books, 2001).
- R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press, 1958).
- R. Reiner, *The Politics of the Police* (London: Harvester Wheatsheaf, 1992).
- R. W. Giuliani and W. J. Bratton, *Police Strategy No. 7: Rooting Out Corruption; Building Organizational Integrity in the New York Police Department* (New York: New York Police Department, 1995).
- R. W. Revans, *The Origin and Growth of Action Learning* (Bromley: Chartwell-Bratt, 1982).
- R. Ward and R. McCormac (eds), *Managing Police Corruption: International Perspectives* (Chicago, IL: Office of International Criminal Justice, 1987).
- R. Wasserman and M. Moor, 'Values in Policing, Perspectives on Policing', 8 (Washington, DC: National Institute of Justice, 1988).
- Weitzer, *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police Community Relations in Northern Ireland* (Albany, NY: State University of New York, 1995).
- Bok, 'Whistleblowing and Professional Responsibility', in Tom L. Beauchamp and Norman E. Bowie (eds), *Ethical Theory and Business* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994).
- S. Kutnjak Ivković, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005).
- P. Robbins, *Essentials of Organizational Behavior* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997).
- Deal and A. Kennedy, *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life* (Reading: Addison- Wesley, 1982).
- T. Denham, 'Police Reform and Gender', in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).

T. Knoster, R. Villa and J. Thousand, 'A Framework for Thinking about Systems Change', in R. Villa and J. Thousand (eds), *Restructuring for Caring and Effective Education: Piecing the Puzzle Together* (Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing, 2000).

T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (Cullompton: Willan, 2005).

T. Newburn, 'Understanding and Preventing Police Corruption', 1999, available at <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf>.

T. Newburn, T. Williamson and A. Wright (eds), *Handbook of Criminal Investigation* (Cullompton: Willan Publishing, 2007).

T. Newburn, *Understanding and Controlling Police Corruption: Lessons from the Literature*, Police Research Series Paper No. 10 (London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999).

T. Peters and R. Waterman, *In Search of Excellence* (New York: Harper & Row, 1982).

T. Prenzler and C. Bonken, *Police Integrity Testing in Australia* (London: Sage Publications, 2001).

T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).

Transparency International, 'People's Experience of Corruption: Global Corruption Barometer 2009' (Berlin: Transparency International, 2009).

Transparency International, 'The Anti-corruption Plain Language Guide', 2009, available at www.transparency.am/misc_docs/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

Transparency International, *Building Integrity and Countering Corruption* (London: Transparency International, 2011).

Transparency International, *The TI Sourcebook*, ed. J. Pope (Berlin: TI, 1996).

UNDP, 'Corruption and Good Governance: Discussion Paper 3' (New York, UNDP, 1997). United Nations, 'UN Convention Against Corruption' (New York: United Nations, 2003).

US Department of Justice, 'Principles for Promoting Police Integrity' (2001), available at www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf.

US General Accounting Office, 'Internal Control Management and Evaluation Tool' (Washington, DC: US GAO, 2001).

V. E. Kappeler and L. K. Gaines, *Community Policing: A Contemporary Perspective* (Newark, NJ: Lexis Nexis, 2009).

V. Tanzi, 'Corruption, Government Activities, and Markets', IMF Working Paper WP/94/99 (Washington, DC: IMF, 1994); and 'Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures', IMF Working Paper WP/98/63 (Washington, DC: IMF, 1998).

V. Vroom, *Work and Motivation* (New York: Wiley, 1964).

W. Bennis and J. Goldsmith, *Learning to Lead* (New York, NY: Perseus Publishing, 2003).

W. Bennis, *On Becoming a Leader* (Philadelphia, PA: Perseus Publishing, 2003).

West's Encyclopedia of American Law, 2nd ed. (New York: Gale Group, 2008).

World Bank, 'The Origins of Corruption in Transition Countries', available at <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Anticorruption3/chapter3.pdf>.

Y. Boisvert et al., *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique* (Montreal: Liber, 2003).

Articles de journaux scientifiques

A. Beck and Y. Chistyakova, 'Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide', *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123–137.

Lacroix, 'La dimension éthique de l'organisation du travail', *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 139–146.

Dumaine, 'Creating a New Company Culture', *Fortune*, 15 January 1990: 127–131.

B. E. Ashforth and V. Anand, 'The Normalization of Corruption in Organizations', *Research in Organizational Behavior* 25 (2003): 1–52.

B. F. Kingshott and J. Prinsloo, 'Ethics in Policing', *Phronimon* (Journal of the South African Society for Greek Philosophy and the Humanities) 5, no. 1 (2004): 49–70; and 'The Universality of the Police Culture', *Acta Criminologica – South African Journal of Criminology* 17, no. 1 (2004): 1–16.

B. F. Kingshott, 'Cultural Ethics and Police Canteen Culture', *Police Research & Management* 3, no. 3 (1999): 27–43.

B. F. Kingshott, 'The Need for the Inter-agency Approach to Policing', *Police Journal* LXVII, no. 3 (1994): 198–208; 'Ethics: A Moral Dilemma', *Police Journal* April (1996): 163–166; 'Cultural Ethics and Police Canteen Culture', *Police Research & Management* 3 no. 3 (1999): 27–43; 'To a Higher Standard', *Ethics Roll Call* 6, no. 1 (1999): 2–4.

J. Ryan, 'What the Police Are Supposed to Do: Contrasting Expectations of Community Policing in Serbia', *Policing and Society* 17, no. 1 (2007): 1–20.

Alderfer, 'An Empirical Test of a New Theory of Human Needs', *Organizational Behavior and Human Performance* 4 (1969): 142–175.

C. Koch, 'The New Science of Change', *CIO Magazine*, 15 September 2006: 54–56, available at www.cio.com/archive/091506/change.html.

Shearing, 'Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Special Issue (1995): 54–61. J. Skinner, 'Legislating for Cultural Change', *International Journal of Public Sector Management* 13, no. 6 (2000): 540–548.

E. Warren, 'Constructive and Destructive Deviance in Organizations', *Academy of Management Review* 28, no. 4 (2003): 622–632.

D. H. Bayley, 'The Effects of Corruption in a Developing Nation', *Western Political Science Quarterly* 19, no. 4 (1966): 719–732; and *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2001).

D. J. Brass, K. D. Butterfield and B. C. Skaggs, 'Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective', *Academy of Management Review* 23 (1998): 14–31.

D. Massey, 'Why Us and Why? Some Reflections on Teaching Ethics to Police', *Police Studies* 16, no. 3 (1993): 77–83.

D. Monjardet, 'La culture professionnelle des policiers', *Revue Française de Sociologie* XXXV, no. 3 (1994): 393–411.

Serra, 'Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis', *Journal of Public Choice* 126, nos 1/2 (2006): 225–256.

Daily Telegraph, 'The Halford Inquiry', *Daily Telegraph*, 22 July 1992: 1.

- H. Schein, 'Organizational Socialization and the Profession of Management', *Industrial Management Review* 9 (1968): 1–15.
- E. Harch, 'Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa', *Journal of Modern African Studies* 31, no. 1 (1993): 31–48.
- E. R. Stoddard, 'The "Informal Code" of Police Deviancy: A Group Approach to "Blue Coat Crime"', *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 59 (1968): 201–213.
- G. Ellison, 'A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World? Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland', *Police Quarterly* 10, no. 3 (2007): 243–269.
- G. Mason, 'Whistleblowers Are Victims', *Police Review*, 3 December 1993.
- R. Weaver, 'Virtues in Organizations: Moral Identity as a Foundation for Moral Agency', *Organizational Studies* 27, no. 3 (2006): 341–368.
- H. Werlin, 'The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience', *Political Science Quarterly* 88, no. 1 (1973): 71–85.
- J. A. Kechichian and T. W. Karasik, 'The Crisis in Azerbaijan: How Clans Influence the Politics of an Emerging Republic', *Middle East Policy* 4, nos 1/2 (1995): 57–71.
- J. B. Cunningham and T. Eberle, 'A Guide to Job Enrichment and Redesign', *Personnel* 67 (1990): 56–61.
- J. B. Roebuck and T. Barker, 'A Typology of Police Corruption', *Social Problems* 21 (1974): 423–437.
- J. Chan, 'Changing Police Culture', *British Journal of Criminology* 1 (1996): 109–134.
- J. M. Mbaku, 'Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior', *Konjunkturpolitik* 38, no. 4 (1992): 247–265.
- J. P. Near et al., 'Explaining the Whistle-Blowing Process – Suggestions from Power Theory and Justice Theory', *Organisation Science* 4, no. 3 (1993): 392–411.
- J. Pinto, C. R. Leana and F. K. Pil, 'Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organizational-level Corruption', *Academy of Management Review* 33, no. 3 (2008): 685–709.
- J. Q. Wilson and G. Kelling, 'The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows', *Atlantic Monthly*, March 1982: 29–38.
- J. R. Hackman and G. R. Oldham, 'Development of the Job Diagnostic Survey', *Journal of Applied Psychology* 60 (1975): 159–170.
- J. Rothschild and T. D. Miethe, 'Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation', *Work and Occupations* 26, no. 1 (1999): 107–128.
- J. S. Nye, 'Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis', *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417–427.
- J. Tirole, 'A Theory of Collective Reputations (with Applications to Persistence of Corruption and to Firm Quality)', *Review of Economic Studies* 63 (1996): 1–22.
- J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, 'The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values', *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54–56.
- Bégin and A. Lacroix (eds), 'Le travail en crise', *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 5–6.

Davis, 'The Ethics Boom: What and Why', *Centennial Review* 34 (1990): 163–186; and 'Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession', *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140–161.

M. Davis, 'Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession', *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140–161.

M. M. Helms, L. P. Ettkin and D. J. Morris, 'Viewpoint: The Risk of Information Compromise and Approaches to Prevention', *Journal of Strategic Information Systems* 9 (2000): 5–15.

M. Marks, 'Transforming Police Organisations from Within: Police Dissident Groupings in South Africa', *British Journal of Criminology* 40 (2000): 557–573.

M. S. Alam, 'Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment', *American Journal of Economics and Sociology* 48, no. 4 (1989): 441–456.

S. Baucus and J. P. Near, 'Can Illegal Corporate Behavior Be Predicted? An Event History Analysis', *Academy of Management Journal* 34 (1991): 9–36.

H. Leff, 'Economic Development through Bureaucratic Corruption', *American Behavioral Scientist* 8, no. 3 (1964): 8–14.

Marenin, 'Building a Global Police Studies Community', *Police Quarterly* 8 (2005): 99–136.

R. Lane and A. Tornell, 'Power, Growth, and the Voracity Effect', *Journal of Economic Growth* 1 (1996): 213–241.

R. Francis and A. Armstrong, 'Issues and Guidance in Research Ethics', *Journal of Business Systems, Governance and Ethics* 3, no. 3 (2006): 33–39.

R. P. Nielsen, 'Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform', *Journal of Business Ethics* 42 (2003): 125–149.

Reiner, 'A Much Lower Pedestal', *Policing* 7 (1991): 225–245.

Revue éthique publique, 'Éthique policière, militaire et pénitentiaire', *Revue éthique publique* 2, no. 1 (2000).

A. Toke, 'Corruption, Institutions, and Economic Development', *Oxford Review of Economic Policy* 25, no. 2 (2009): 271–329.

Karstedt and G. LaFree, 'Democracy, Crime, and Justice', *Annals of American Academy of Political and Social Science* 605 (2006): 6–23.

M. Jones and L. V. Ryan, 'The Link between Ethical Judgement and Action in Organizations: A Moral Approbation Approach', *Organization Science* 8 (1997): 6–63.

T. Sayed and D. Bruce, 'Inside and Outside the Boundaries of Police Corruption', *African Security Review* 7, no. 2 (1998): 3–21.

T. Uys, 'The Politicisation of Whistleblowers: A Case Study', *Business Ethics: A European Review* 9, no. 4 (2000): 259–267.

W. Kaempffer, 'Report: Police Deaths Fall Across US', *New Haven Register*, 30 December 2009: 1.

Organisations

Amnesty International (originally a British organisation, now global): www.amnesty.org Anti Corruption Resource Centre: www.u4.no

Asian Development Bank: www.adb.org/Integrity/links.asp

Australian Commission for Law Enforcement Integrity: www.aclei.gov.au/ and www.aph.gov.au/Senate/committee/aclei_ctte/index.htm

Canadian International Development Agency: www.impactalliance.org Commission for Public Complaints against the RCMP, Canada: www.cpc-cpp.gc.ca

Commission to Combat Police Corruption, New York, USA: www.nyc.gov/html/ccpc/html/home/home.shtml Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission: www.coso.org

Council of Europe (CoE): www.coe.org

Crime and Misconduct Commission, Queensland, Australia: www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp Hong Kong Independent Commission Against Corruption: www.icac.org.hk/en/home/index.html Human Rights Watch (branches in several countries): www.hrw.org

Independent Commission Against Corruption: www.icac.org.hk/en/home/index.html Independent Complaints Directorate, South Africa: www.icd.gov.za

Independent Police Complaints Commission, UK: www.ipcc.gov.uk Office of Police Integrity (Victoria, Australia): www.opi.vic.gov.au

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): www.oecd.org

Police Integrity Commission of New South Wales, Australia: www.pic.nsw.gov.au/default.aspx Police Ombudsman for Northern Ireland, UK: www.policeombudsman.org

Standing Police Monitoring Committee (Comité P), Belgium: www.comitep.be

Transparency International (TI - international anti-corruption organisation HQ Germany): www.transparency.org

United States General Accounting Office: www.gao.org

United States Agency for International Development (USAID - US international assistance agency): www.usaid.gov

World Bank: www.wb.org

Législation pertinentes et rapports officiels

CoE Commissioner for Human Rights, 'Opinion concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police' (2009), available at <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH>. UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Resolution 34/169, 17 December 1979, Parliamentary Assembly).

CoE Committee of Ministers, European Code of Police Ethics (Recommendation (2001) 10 and explanatory memorandum), 19 September 2001.

CoE Criminal and Civil Law Conventions on Corruption: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm> and <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

CoE, Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation (2000) 10 and explanatory memorandum).

Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct 1987–89, Queensland, Australia, available at www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp?pgid=10877.

- Droits de l'homme et éthique professionnelle, Manuel de formation de l'Institut suisse de police (Neuchâtel: Institut Suisse de Police, 2009).
- G. Fitzgerald, Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council: Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct (Brisbane: Government of Queensland, 1989).
- G. Kennedy, Royal Commission into Whether There Has Been Corrupt or Criminal Conduct by Any Western Australian Police Officer – Final Report, 2 vols (Perth: Government of Western Australia, 2004).
- Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 'A New Beginning: Policing in Northern Ireland – The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland' (Patten Report) (Belfast: Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 1999).
- Inter-American Convention against Corruption, Organization of American States, 29 March 1996.
- Interpol Group of Experts on Corruption, 'Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services', 70th General Assembly, Budapest, 2001.
- J. A. Winters, 'Criminal Debt', written statement by Jeffrey A. Winters, Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 108th Congress, Second Session, 13 May 2004.
- J. Miller, 'Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence', Home Office Online Report No. 11/03 (London: Home Office, 2003).
- J. R. T. Wood, 'Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform' (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).
- J. Wood, 'Royal Commission into the NSW Police Service: Interim Report (1)' (Sydney: Government Printer, 1997).
- W. Sherman, 'Controlling Police Corruption: The Effects of Reform Policies. Summary Report' (Washington, DC: US Department of Justice, 1978).
- Lord Nolan, 'First Report of the Committee on Standards in Public Life' (London: The Stationery Office, 1998).
- Mollen, 'Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department' (New York: The Commission, 1994).
- NSW Police Integrity Commission, 'Annual Report 1996–7' (Sydney: Police Integrity Commission, 1997).
- OECD, 'Convention Against Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' (Paris: OECD, 1999).
- OECD, Annex to the recommendation of the Council, guidelines for managing conflict of interest in the public service, June 2003; Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement, Annex: Principles for enhancing integrity in public procurement, C (2008) 105.
- P. Quinton and J. Miller, 'Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Police Corruption' (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).
- P. Ryan, 'New South Wales Police Gender Based and Sexual Harassment Policy' (Sydney: Government Printer, 1998).
- Standards Australia, 'Good Governance Standards 8000–8004' (Sydney: Standards Australia, 2003). UN Convention against Corruption (2003): www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html
- UN General Assembly Resolution 58/4: UN Convention against Corruption, 31 October 2003; International Code of Conduct for Public Officials (Annex of General Assembly Resolution 51/59: Action against Corruption, 28 January 1997).

Enquêtes, séminaires et autres medias

'Inquisition', film (Avalon Beach: Pony Films, 2010).

A. Beck and R. Lee, 'Attitudes to Corruption amongst Russian Police Officers and Trainees', *Crime, Law and Social Change* 38, no. 4 (2002): 357–372.

A. Beck and Y. Chistyakova, 'Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide', *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123–137.

Australian Institute of Criminology, several publications on police-community relations', available at www.aic.gov.au/criminal_justice_system/policing/police-community%20relations.aspx.

C. Klockars et al., *The Measurement of Police Integrity* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2000).

G. Huon et al., *Perceptions of Ethical Dilemmas* (Payneham: National Police Research Unit, 1995).

J. Fishman, *Measuring Police Corruption* (New York: John Jay College of Criminal Justice, 1978).

J. Morton, *Bent Coppers: A Survey of Police Corruption* (London: Little, Brown, 1993).

M. Mogachev, 'Rezultaty sotsiologicheskikh issledovaniy korrupsii v sisteme Ministerstva vnutrennykh del Rossiiskoi Federatsii' in V. Gerasimov and A. Shchegortsov (eds), *Nauchno-prakticheskaya konferentsiya 'Sotsiologiya korrupsii'* (Moscow: Russko-Nemetskoe Obshchestvo Prava i Ekonomiki, 2003).

Proceedings of seminar 'La déontologie policière, instrument de consolidation des droits de l'homme' (Paris: Ministry of Interior, General Directorate of National Police, Police International Technical Cooperation Service, 1999).

Proceedings of seminar 'Policing, Ethics and Corruption', October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).

Mischkowitz et al., *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll: Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie* (Cologne: Luchterhand/Wolters Kluwer, 2003).

Rose-Ackerman and A. Stone, *The Cost of Corruption for Private Business Evidence from World Bank Surveys* (Washington, DC: World Bank, 1996):.

Au sujet des auteurs

Pierre Aepli a travaillé pendant 16 ans comme directeur à la direction générale d'une société privée où il était responsable de plusieurs filiales étrangères du groupe. Par la suite, il a dirigé la police du canton de Vaud, forte de 1200 agents, de 1982 à 2002 ; il a présidé la Conférence suisse des commandants de police. Depuis sa retraite, il a dirigé en 2003 le Comité directeur suisse chargé de la planification du sommet du G8 et a effectué pour la Suisse, le Conseil de l'Europe et le DCAF diverses missions dans les Balkans, dans les anciennes républiques soviétiques, en Indonésie et en Palestine. Il a publié plusieurs articles et donné de nombreuses conférences sur des questions de sécurité ; il est l'auteur principal de *Decision Making in Policing*. Pierre est licencié en science politique ; diplômé de l'IMD et de l'Académie nationale du FBI à Quantico en Virginie. Il a été chargé de cours sur le management de la police à l'Ecole des Sciences Criminelles de la faculté de droit de l'Université de Lausanne.

Lena Andersson est diplômée de l'Université de Stockholm en gestion financière et a près de trente ans d'expérience professionnelle dans ce domaine. Pendant plus de vingt ans, elle a travaillé sur des missions liées au développement, à l'évaluation et à la formation dans les domaines de la gestion financière, sur la gestion et le contrôle internes du gouvernement suédois et sur des programmes de renforcement des capacités. La majeure partie de son travail concerne les pays en transition, les pays en conflit et les pays sortant d'un conflit, principalement dans les Balkans, en Afrique de l'Ouest et au Moyen-Orient. Elle a développé et dirigé de nombreux ateliers et formations sur la lutte contre la corruption et sur l'intégrité, et a développé et mis en œuvre des concepts de «formation des formateurs» sur des sujets liés à la lutte contre la corruption. Elle a rempli des missions de surveillance financière du secteur de la sécurité en collaboration avec les parlements et les organes de surveillance tels que les institutions supérieures de contrôle. Lena est professeur invité de l'Université de Malmö en Suède et au Collège de défense suédois.

Alan Beckley est un ancien policier britannique qui a servi pendant trente ans dans la police de Surrey et dans la police de West Mercia. Il est actuellement maître de conférences à l'Université Charles Stuart, Australian Graduate School of Policing, Nouvelle-Galles du Sud, Australie. Il donne des cours sur le leadership de direction, la gestion efficace du personnel, les meilleures pratiques dans les services de police et l'industrie de la sécurité, la gestion des incidents critiques et l'éthique professionnelle dans la police. Avant cela, Alan a travaillé comme consultant en gestion pendant neuf ans, travaillant dans le secteur public au Royaume-Uni et auprès des services de police nationaux au Royaume-Uni et en Europe. L'essentiel de son travail était au niveau du gouvernement central, principalement dans la gestion de programmes et de projets et le développement organisationnel, avec la plupart de ses missions dans le domaine de l'éducation.

Le Dr. Hans Born est Senior Fellow au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF). Il se concentre actuellement sur la gouvernance du renseignement dans les états en transition ainsi que sur le rôle des parlements et des ombuds- institutions dans la gouvernance du secteur de la sécurité. Il a conduit des études et mené des recherches pour les Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Conseil de l'Europe et le Parlement européen dans les domaines des droits de l'homme, de la responsabilisation et de la gouvernance du secteur de la sécurité. Il a co-initié le Forum interparlementaire pour la gouvernance du secteur de la sécurité en Asie du Sud-Est (IPF-SSG) et la Conférence internationale des institutions de médiation pour les forces armées (ICOAF). Il a publié de nombreux articles sur la réforme du secteur de la sécurité et la gouvernance. Ses dernières publications incluent *Governing the Bomb: Democratic accountability and civilian control of nuclear weapons* (Gouverner la bombe: la responsabilité démocratique et le contrôle civil des armes nucléaires) (Oxford University Press, 2011), *Accountability of International Intelligence Cooperation* (Redevabilité de la coopération internationale en matière de renseignement) (Routledge 2010) et *Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians* (Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: Guide pour les parlementaires Ouest-africains - Parlement CEDEAO/DCAF) (CEDEAO, 2011). Il est titulaire d'une maîtrise en administration publique de l'Université de Twente et d'un doctorat en sciences sociales de l'Université de Tilburg.

Eric Cobut est commissaire divisionnaire et directeur de la communication interne de la police fédérale belge. Il a co-écrit le code professionnel de la police belge. Il a également supervisé le processus de changement qui accompagnait la fusion des services de police belges en 2001. Dans ce cadre, il a été chargé d'élaborer une politique d'éthique pour la police fédérale belge. Il a travaillé pendant plusieurs années en tant qu'expert du Conseil de l'Europe, assistant différents services de police d'Europe de l'Est dans la rédaction de leurs codes de conduite. Il est également impliqué dans divers projets européens liés à la prévention de la corruption en Bulgarie et à la professionnalisation de la police nationale du Burundi.

Eric Cobut enseigne la communication et l'éthique dans plusieurs académies de police et à l'université.

Matthias Erny est associé de recherche à l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW). Son travail se concentre sur la politique et l'économie avec un accent particulier sur les risques émergents dans le secteur des entreprises. Il prépare actuellement à l'Université de Saint-Gall un doctorat sur le processus de démocratisation dans les pays sortant de conflit. Pendant ses études, Matthias a travaillé comme stagiaire à la division Recherche du DCAF (ZHAW).

Gabriel Geisler est assistant de recherche à la division de recherche du DCAF. Ses travaux portent sur la surveillance du secteur de la sécurité, y compris les services de police et de renseignement. Il est titulaire d'une maîtrise en histoire et politique internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève, Suisse, et termine actuellement son doctorat.

Andrew Goldsmith est professeur de droit et directeur exécutif du Centre de prévention transnationale du crime de l'Université de Wollongong, en Australie ; il est aussi professeur adjoint de droit et de justice pénale à l'Université Flinders d'Adélaïde, en Australie. Il s'intéresse depuis longtemps à la corruption de la police, à sa responsabilisation et à sa gouvernance, ainsi qu'aux questions de police transnationale et de contre-terrorisme. Il a été consultant et conseiller pour toute une gamme de questions dans ces domaines au profit d'agences telles que l'Open Society Justice Initiative, le PNUD, la Commonwealth Human Rights Initiative, la police fédérale australienne, le Victorian Ombudsman et la Crime and Misconduct Commission du Queensland, Australie. Il a également travaillé sur des projets de réforme de la police pour le ministère turc de l'Intérieur et pour le bureau du conseiller de la sécurité nationale de Colombie. Le professeur Goldsmith est diplômé en droit, en criminologie et en sociologie. Il est diplômé de l'Université d'Adélaïde et de l'Université Monash en Australie, de l'Université de Toronto au Canada et de la London School of Economics, Angleterre.

Leslie Holmes est professeur en sciences politiques à l'Université de Melbourne en Australie, professeur invité récurrent à la Graduate School for Social Research de Varsovie en Pologne et à l'Université de Bologne en Italie. Il est membre de l'Académie des sciences sociales en Australie. Le professeur Holmes est l'auteur de deux grandes monographies de recherche sur la corruption (plus récemment *Rotten States ?*, Duke University Press, 2006) et l'éditeur de trois autres livres sur la corruption. En outre, il a publié plus de trente articles de revues et chapitres de livres sur ce sujet.

Brian Kingshott vient du Royaume-Uni. Il est diplômé de la Metropolitan Police Detective Training School (Londres, Angleterre) en tant que détective et négociateur d'otages. Au cours de sa carrière de trente-deux années, il a travaillé sur les enquêtes criminelles, la circulation, le soutien aérien, les prisons, les communications, les groupes d'intervention, l'équipe des grandes catastrophes, le bureau des accidents et la police communautaire. Il a été auditeur des droits de l'homme pour le service de police britannique. Il a été formé en tant qu'agent de MODACE (gestion des catastrophes et des urgences civiles), et en tant que conseiller communication et formateur de la police. C'est un ancien membre de l'équipe des négociateurs d'otages internationaux du Royaume-Uni. Il est maintenant professeur agrégé à la Grand Valley State University, Michigan, États-Unis. Kingshott a publié sur les questions de police, la culture personnelle et organisationnelle, l'éthique et le terrorisme.

André Lacroix est professeur au Département de philosophie et d'éthique appliquée et président de l'éthique appliquée à l'Université de Sherbrooke au Québec, Canada. L'éthique des interactions entre l'individu et le groupe est au cœur de son intérêt et de son travail; il s'occupe de l'identification et de l'analyse de différents modèles d'actions éthiques et du développement de différents modèles de réponse et de prise de décision au sein des institutions et des sociétés. Cela a suscité son intérêt pour les questions de formation et il a travaillé en étroite collaboration avec de nombreux services de police pour y intégrer une formation éthique. Il est diplômé en droit de l'Université de Montréal, en philosophie de l'Université du Québec à Montréal, titulaire de deux diplômes de la Sorbonne à Paris et d'un doctorat de l'Université du Québec à Montréal. André a été conférencier pour plusieurs organisations et a écrit de nombreux articles et monographies.

Gérard Snel (Executive Master of Tactical Policing/EMTP) est un commissaire de police néerlandais qui a commencé sa carrière en 1981 en tant que chef de patrouille. Il est ensuite devenu inspecteur-détective de la police d'Amsterdam. Après seize ans d'activité dans la police, il s'est intéressé en 1998 à l'éducation dans la police. Il a donné des cours sur la gestion des enquêtes criminelles et le leadership à la faculté de leadership de l'Académie de police des Pays-Bas. Il a élaboré plusieurs programmes pour les cursus de bachelier et de maîtrise et a été responsable du développement d'un programme de master sur la gestion des enquêtes criminelles. Il est actuellement directeur du programme de la chaire de sciences d'enquêtes à l'Académie de police des Pays-Bas. Gérard est titulaire d'un

master en administration de la police et est diplômé de l'Académie nationale du FBI. Son livre sur le *contrôle efficace de la criminalité* (Effectieve Crriminaliteitsbeheersing) est devenu l'ouvrage de référence dans la formation de la police néerlandaise.

Aidan Wills est coordinateur de projet à la division de recherche du DCAF. Il coordonne les projets du DCAF sur la surveillance des agences de sécurité et de renseignement. Il est coéditeur du volume récemment publié *International Intelligence Cooperation and Accountability* et a travaillé sur divers aspects de la gouvernance du secteur de la sécurité, notamment les institutions de médiation pour les forces armées, le rôle des enquêtes spéciales, l'accès à l'information et la protection des donneurs d'alerte. Il est titulaire d'une maîtrise de l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève, Suisse.

Notes

Chapitre 1 :

1. M. Punch, 'Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure', *Policing and Society* 13, no. 2 (2003): 171–196.
2. A. Zwaniecki, 'United States Focuses on Corruption-Terrorism Connection', US Department of State, October 2008, disponible à <https://www.apostille.us/news/22-october-2008-united-states-focuses-on-corruption-terrorism-connection--integrated-approach-sought-to.shtml>, consulté le 11.06.2018
3. Voir www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp.
4. Elaborée par la commission Knapp qui a examiné la corruption au sein du Département new yorkais de Police au début des années 1970.
5. Comme défini, entre autres, par l'IGEC (Groupe d'expert sur la corruption, Interpol).
6. A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970): 24, 26–27.
7. Pris de la définition du Oxford English Dictionary.
8. M. Easton and D. Van Ryckeghem, 'Conceptualising the Role of Police Culture in Change Strategies', in M. Cools et al. (eds.), *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions* (Antwerp: Maklu, 2010).
9. Voir www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp.
10. M. Nuijten and G. Anders, *Corruption and the Secret Law: A Legal Anthropological Perspective* (Aldershot: Ashgate, 2009): 53–54.
11. Amnesty International USA, *Stonewalled: Police Abuse and Misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People in the U.S.* (New York: Amnesty International USA, 2005).
12. Dans l'absence de toute preuves irréfutables dans les deux sens, il est important de noter que l'argent liquide trouvé au Newforge Country Club, qui était à la base des rumeurs de complot entre la police et le IRA (Armée républicaine irlandaise), peut avoir été placé dans le but de rendre la police suspecte. – L. Donohue, 'Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and United States', *Michigan Journal of International Law* 27, no. 2 (2006): 314.
13. R. Pearce, 'Operation Capri', paper delivered to Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, Brisbane, 29 July 2009
14. F. Galtung, F. Smith and R. Homel, *The Transparency International Global Corruption Barometer: A 2002 Pilot Study of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption* (Berlin: Transparency International, 2003).
15. J. Riaño with R. Hodess and A. Evans, *Global Corruption Barometer* (Berlin: Transparency International, 2009): 9.
16. Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption – Full Report* (Brussels: TNS Opinion and Social, 2009): 20.
17. Eurobarometer, note 16 au-dessus.
18. Eurobarometer, note 16 au-dessus: 23.
19. Karen Beck, Nadia Boni and Jeanette Packer, 'The Use of Public Attitude Surveys: What Can They Tell Police Managers?', *Policing: International Journal of Police Strategies & Management* 22, no. 2 (1999): 191–216.
20. David Bayley, cited in D. Harris, *Good Cops: The Case for Preventive Policing* (New York: New Press, 2005): 20–21

21. F. de Zwart, 'Personnel Transfer in Indian State Bureaucracy: Corruption and Anti-Corruption', in H. Bakker and N. Schulte Nordholt (eds), *Corruption and Legitimacy* (Amsterdam: SISWO, 1996).
22. T. Denham, *Police Reform and Gender* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).
23. R. Mukherjee and O. Gokcekus, 'Gender and Corruption in the Public Service', in R. Hodess et al. (eds), *Global Corruption Report 2004* (London: Pluto, 2004): 337–339.
24. Focus, 'Polizei-Korruption: Der Sumpf wird größer', Focus no. 1, 2 January 1995.
25. P. Grabosky, 'Private Sponsorship of Public Policing', *Police Practice and Research* 8, no. 1 (2007): 5–16.
26. M. Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (New York: The Commission, 1994).
27. La définition de bonne gouvernance dans le contexte de la Boîte à Outils fait référence aux mesures adoptées ou considérées comme nécessaires qui s'assurent que les conditions soient optimales pour que la police respecte le niveau d'intégrité attendu d'elle, et que les policiers corrompus soit détectés et pris en charge de manière appropriée.
28. Amnesty International, *Above the Law: Police Accountability in Angola* (London: Amnesty International, 2007).
29. P. Grabosky, 'Police as International Peacekeepers', *Policing and Society* 19, no. 2 (2009): 101–105.
30. S. Mendelson, *Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans* (Washington DC: CSIS Press, 2005).
31. T. Leggett, *Crime and Development in Central America* (Vienna: UN Office on Drugs and Crime, 2007).
32. W. Knapp et al., *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (New York: Braziller, 1973).
33. J. Quah, 'Preventing Police Corruption in Singapore: The Role of Recruitment, Training and Socialisation', *Asia Pacific Journal of Public Administration* 28, no. 1 (2006): 59–75.
34. R. Roberg and J. Kuykendall, *Police and Society* (Belmont, CA: Wadsworth, 1993).
35. B. de Speville, *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption* (Paris: OECD, 1997).

Chapitre 2 :

36. E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (San Francisco, CA: Jossey Bass, 2004).
37. E. Cobut and G. Bomal, *Motiver, être motivé et réussir ensemble* (Liège: Edipro-Editions des CCI de Wallonie, 2009).
38. G. Bourdoux, 'Déontologie, éthique... Police: quelques notions', in *Policing, Ethics and Corruption, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002* (Brussels: Editions Politeia, 2004).
39. US Institute of Peace, 'Fighting Corruption in Security Sector Reform', *Peace Brief No. 32* (Washington, DC: USIP, 2010).
40. E. Reuss-Ianni and F. Ianni, *Two Cultures of Policing* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).
41. H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).

42. H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (New York: Wiley, 1966).
43. J. Crank, *Understanding Police Culture*, 2nd ed. (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 2004).
44. B. F. Kingshott, 'Ethics of Policing: A Study of English Police Codes', unpublished doctoral thesis, University of Exeter (2001).
45. Voir <http://pachome1.pacific.net.sg/~thk/risk.html>.
46. La majorité de ces éléments sont tirés des standards de conduite du Interpol Group of Experts on Corruption, de la recommandation (2000) 10 du Conseil de l'Europe, de la convention inter-américaine de lutte contre la corruption de l'Organisation des États d'Amérique (IACAC), de l'annex à la recommandation du Conseil sur Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public et le Code international de conduite des agents de la fonction publique (Annexe de la Résolution de l'Assemblée Générale, 51/59, Lutte contre la corruption).
47. M. Girodo, 'BRASS: Strategies for Strengthening Police Integrity', in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).
48. T. Denham, 'Police Reform and Gender', in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008): 16.
49. Denham, note 48 au-dessus: 19.
50. Denham, note 48 au-dessus: 19.
51. Denham, note 48 au-dessus: 19.

Chapitre 3 :

52. De l'information complémentaire peut être trouvé dans : Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
53. Pour approfondir ce thème, voir Aepli, Ribaux and Summerfield, note 1 au-dessus.
54. J. Hudzik and G. Cordner, *Planning in Criminal Justice Organizations and Systems* (New York and London: Macmillan, 1983).
55. Adapté de M. Sparrow, *Implementing Community Policing. Perspectives on Policing* (Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University, 1988).
56. E. A. Lusher, 'Report of the Commission of Inquiry into the New South Wales Police Administration' (Sydney: NSW Government Printer, 1981).
57. E. R. Maguire, *Organization Structure in American Police Agencies: Context, Complexity, and Control* (Albany, NY: SUNY Press, 2003): 11.
58. Willard M. Oliver, *Community-oriented Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2008).
59. Peter Drucker, *Management, Tasks, Responsibilities, Practices* (Geneva: Management Editions (Europe) Dirmas, 1974): 517–599.
60. Cette section est majoritairement inspirée d'Aepli, Ribaux and Summerfield, note 52 au-dessus.
61. Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith and Richard Beckhard (eds.), *The Leader of the Future*, Drucker Foundation series (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996).
62. W. Bennis, *On Becoming a Leader: The Leadership Classic* (Reading, MA: Perseus Books, 1989).

63. J. Maxwell, *The 21 Irrefutable Laws of Leadership* (Nashville, TN: Thomas Nelson, 1998).
64. G. Newham, 'Tackling Police Corruption in South Africa', research report, Centre for Study of Violence and Reconciliation, July 2002, disponible sur www.csvr.org.za/Jwits/papers/papoli14.htm.
65. Newham, note 64 au-dessus.
66. Les détails complets sur ce cas d'étude peut être trouvé sur le site du FBI <https://archives.fbi.gov/archives/baltimore/press-releases/2011/ten-baltimore-police-officers-auto-repair-shop-owner-and-employee-previously-charged-in-extortion-scheme-are-indicted>
67. J. Chan and D. Dixon, 'The Politics of Police Reform', *Criminology and Criminal Justice* 7, no. 4 (2007): 443–468.
68. T. Newburn, 'Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature', *Police Research Series Paper 110* (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).
69. J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
70. Lord Nolan, 'First Report of the Committee on Standards in Public Life' (London: The Stationery Office, 1998).
71. T. Jones, T. Newburn and D. J. Smith, *Democracy and Policing* (London: Policy Studies Institute, 1994).

Chapitre 5 :

72. Pour approfondir ce thème voir Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
73. Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2008): 304–305.
74. BBC News, 18 October 2005; *The Sunday Mirror*, 17 August 2003; www.theindychannel.com, 2 July 2008.
75. P. Burns and D. K. Sechrest, 'Police Corruption: The Miami Case', *Journal of Criminal Justice and Behavior* 19, no. 3 (1992): 294–313.
76. Cette opération a été menée avec l'assistance de la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (MPUE).
77. Basé sur les expériences du 'Swedish National Police Board's experiences of capacity building in South Africa and Rwanda'.

Chapitre 6:

78. Voir James Harrison and Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission* (London: Liberty, 2000): 2–3; G. E. Fitzgerald, *Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Brisbane: Queensland Commission of Inquiry, 1987); J. R. T. Wood, *Royal Commission into the New South Wales Police Service*, Vols. 1 & 2 (Sydney: Government of State of New South Wales, 1997).
79. Christopher Murphy and Paul McKenna, 'Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature', *Commission for Public Complaints against the RCMP*, August 2010, disponible à www.cpc-cpp.gc.ca/prr/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx.
80. Voir par exemple l'article 2(3), Assemblée Générale de l'ONU, Pacte International relative aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, UN Treaty Series Vol. 999, disponible sur www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html, et l'article 12, Assemblée Générale de l'ONU, 'Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants', 10 décembre 1984, UN Treaty Series Vol. 1465, disponible sur www.unhcr.org.

org/refworld/docid/3ae6b3a94.html.

81. Assemblée Générale de l'ONU, 'Convention des Nations Unies contre la corruption, 31 octobre 2003, A/RES/58/422, disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/505186?ln=en>, CoE Committee of Ministers, 'Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics', adopté 19 septembre 2001.
82. Pour une variante utilisant les termes de supervision 'prospective' et 'retrospective' voir Robert Schwartz, 'Oversight/Regulatory Ethics in Theory and Practice', paper presented at conference on Ethics and Integrity of Governance: A Transatlantic Dialogue, Leuven, June 2005.
83. J. Miller, 'Civilian Oversight of Policing. Lessons from the Literature', disponible à https://storage.googleapis.com/vera-web-assets/downloads/Publications/civilian-oversight-of-policing-lessons-from-the-literature/legacy_downloads/Civilian_oversight.pdf
84. Sanja Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005): 100–101.
85. Commonwealth Human Rights Initiative, 'Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay' (New Delhi: CHRI, 2005), available at http://www.humanright-sinitiative.org/publications/chogm/chogm_2005/chogm_2005_full_report.pdf
86. Second Chamber of the States-General, 'Corruption Prevention', 2005–2006, nr. 30374, The Hague, 2005 (in Dutch).
87. Dans certains pays les services de police spécialisés font rapport à d'autres ministères, comme la police militaire au ministère de défense et la police douanière au ministère des finances. and the customs police to the ministry of finance.
88. Voir www.hmic.gov.uk/Pages/home.aspx.
89. Voir www.interieur.gouv.fr
90. Voir www.igai.pt.
91. Voir <https://www.rijksrecherche.nl/>
92. 'Bribes Paid to Join Kenya Police', BBC News, 16 December 2005, available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4534150.stm>.
93. Otwin Marenin, 'The Futures of Policing African States', *Police Practice and Research* 10, no. 4 (2009): 349–363.
94. Annike Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists* (Amsterdam: Amnesty, 2006).
95. *Ipperwash Inquiry, Executive Summary, Vol. 2* (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 92.
96. *Ipperwash Inquiry, Report of the Ipperwash Inquiry – Volume 2, Police/Government Relations* (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 304.
97. *Ipperwash Inquiry*, note 96 above: 308.
98. Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006): 1–10.
99. Jeremy Pope, 'Parliament and Anti-corruption Legislation', in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006).
100. Born, Fluri and Johnson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: IPU/DCAF, 2003): 76.
101. Stapenhurst, Johnston and Pelizzio, note 98 above.
102. Human Rights Watch, 'Everyone's in on the Game': Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force (New York: Human Rights Watch, 2010): 67–86.

103. Human Rights Watch, note 102 above: 82 on funding of the Nigerian police.
104. Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 'Inquiry into Law Enforcement Integrity Models' (Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, 2009).
105. Adam Shinar, 'Accountability for the Indian Police: Creating an External Complaints Agency', Human Rights Law Network, August (2009): 21.
106. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, 'Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook', available at http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH_Final_EN.pdf
107. Racheld Neild, Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society: External Control (Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2000).
108. City of Canton, Ohio v. Harris, 489 U.S. 378: Volume 489.
109. Neild, note 107 au-dessus.
110. J. Schultz, 'The UNCAC and Judicial Corruption: Requirements and Avenues for Reform', U4 Brief No. 18, September 2009, available at www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf.
111. Kutnjak Ivkovic, note 84 au-dessus: 56.
112. John D. Neily, 'Professional Standards Special Task Force "Investigation Overview"', 2001, disponible à www.cbc.ca/news/pdf/NeilyReport2.pdf.
113. Neily, note 112 au-dessus.
114. Heidemarie Paulitsch, 'Austria', in The International Comparative Legal Guide to Business Crime 2011, Global Legal Group (2011), disponible à http://www.zeenatalmansoori.com/articles/ARTICLE-Business_Crime_2011_Chapter-5-Bahrain.pdf
115. Royal Commission on Police Powers, UK (London: H.M. Stationary Office, 1929).
116. Assemblée Générale de l'ONU, note 81 au-dessus: 10, Article 6.
117. OECD, 'Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models', disponible à <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>
118. Jon S. T. Quah, 'Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries', Crime Law and Social Change 53 (2010): 25.
119. Quah, note 118 au-dessus.
120. Quah, note 118 au-dessus: 30–33.
121. Voir site ICAC, www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html.
122. OECD, note 117 au-dessus: 22.
123. Australian Government, ACLEI, 'Who We Are. Integrity in Law Enforcement'.
124. Law Enforcement Integrity Act 2006, part 13.
125. Australian Government, 'Information about the Australian Commission for Law Enforcement Integrity', disponible à www.isrcl.org/Papers/2007/Bugg.pdf (consulté en 2012); ACLEI, 'ACLEI Budget Statements 2010–11', disponible à www.aclei.gov.au/www/aclei/aclei.nsf/Page/Accountability_and_Reporting. (consulté en 2012)
126. William Macpherson, The Stephen Lawrence Inquiry (London: The Stationary Office, 1999).
127. Loi organique du contrôle, Arts 9, 12.
128. Comité permanent de contrôle des services de police, 'Observatoire de la fonction de police' (2007); Loi organique du contrôle.

129. L. De Sousa, 'Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance', *Crime Law and Social Change* 53, no. 1 (2010): 5.
130. UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Addendum. Study on Police Oversight Mechanisms', 28 May 2010, available at www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf.
131. UN Human Rights Council, note 130 au-dessus: 23–24.
132. UN Human Rights Council, note 130 au-dessus: 14.
133. Commonwealth Human Rights Initiative, note 85 above: 64–65.
134. UN Human Rights Council, note 130 au-dessus: 24–25.
135. UN Human Rights Council, note 130 au-dessus: 24–25.
136. Pour une étude des enjeux méthodologiques dans l'évaluation du niveau de corruption et une tentative de mesurer la corruption voir Sanja Kutnjak Ivkovic, 'To Serve and Collect: Measuring Police Corruption', *Journal of Criminal Law and Criminology* 93, no. 2/3 (2003).
137. R. Staphenurst, 'The Media's Role in Curbing Corruption', World Bank Institute (2000), available at <http://siteresources.worldbank.org/INTWBGGOVANTCOR/Resources/media.pdf>: 2.
138. V. Bhargava and E. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* (Washington, DC: World Bank, 2004): 42.
139. Commonwealth Human Rights Initiative, note 85 above: 71–72.
140. Par exemple, Anneke Osse, 'Handbook on Police Accountability, Integrity and Oversight', UNODC draft forthcoming 2011; Organization for Security and Co-operation in Europe, *Guidebook on Democratic Policing* (Vienna: OSCE, 2008).
141. Commonwealth Human Rights Initiative, note 85 au-dessus: 72.
142. OECD, 'NGO Anti-Corruption Initiatives', available at www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_34857_2751268_1_1_1_1,00.html.
143. B. Peters, 'The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?', *Global Corruption Report 2003*, disponible à <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008437.pdf>
144. Selwyn Raab, 'New York's Police Allow Corruption, Mollen Panel Says', *New York Times*, 29 December 1993, disponible à <https://www.nytimes.com/1993/12/29/nyregion/new-york-s-police-allow-corruption-mollen-panel-says.html>
145. National Democratic Institute, 'Democratic Oversight of Police Forces. Mechanisms for Accountability and Community Policing', disponible à <https://www.ndi.org/publications/democratic-oversight-police-forces-mechanisms-accountability-and-community-policing> (August 2005)
146. Commonwealth Human Rights Initiative, note 85 au-dessus: 71.
147. Commonwealth Human Rights Initiative, note 85 au-dessus: 71.
148. Commonwealth Human Rights Initiative, note 85 au-dessus: 73
149. Reporters Sans Frontières, 'Mexico', disponible à <http://en.rsf.org/report-mexico,184.html> (consulté en 2012).
150. Staphenurst, note 137 au-dessus: 7.
151. John McMillan and Pablo Zoido, 'How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru', *Journal of Economic Perspectives* 18, no. 4 (2004), p. 69–92.

152. Wesley G. Skogan, 'Community Participation and Community Policing', in Jean-Paul Brodeur (ed.) *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues* (London: Sage Publications, 1998): 106.
153. Staphenurst, note 137 au-dessus: points 1–4.
154. For an overview see for example David A. Brown, *Rebuilding the Trust: Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP* (Canada: Her Majesty the Queen of Canada, 2007); Milton Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (New York: The Commission, 1994; Fitzgerald, note 1 above; Wood, note 1 au-dessus).
155. Kutnjak Ivkovic, note 84 au-dessus: 116–117.
156. Lawrence W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1978).
157. Brown, note 154 au-dessus: 12.
158. Mollen, note 154 au-dessus: 13.

Chapitre 7 :

159. K. Snijders, 'Hoe Temmen We Het Zevenkoppig Monster? Besluitvorming En Strategieopbouw Binnen Rechercheonderzoeken', research paper, Police Academy of the Netherlands, 2005.
160. O.-D. Fjeldstad and J. C. Andvig, 'Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries', CMI Working Paper 2008:7 (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2008).
161. Fjeldstad and Andvig, note 160 au-dessus: 24.
162. Fjeldstad and Andvig, note 160 au-dessus; T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).
163. Lawrence W. Sherman, *Police Corruption: A Sociological Perspective* (Garden City, NY: Anchor Press, 1974).
164. Interview avec Henk Hummel and Han van Duren, Rijksrecherche, the Netherlands.
165. Basé sur le registre de décisions de la police métropolitaine de Londres, avec quelques ajouts de l'auteur.
166. G. R. Newman, *Sting Operations, Problem-Oriented Guides for Police (Cops)* (Washington, DC: US Department of Justice, 2007).
167. S. Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005).
168. U SAID/NEPAL, 'Anti-corruption Investigation and Trial Guide', 2005, disponible à http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE146.pdf.
169. Snijders, note 159 au-dessus.
170. Voir le chapitre sur le rôle de l'information dans P. Aepli, O. Ribaux and E. Summerfield, *Decision-Making in Policing* (Lausanne: PPUR, 2011).
171. Dans certains pays/systèmes judiciaires le procureur est indépendant et n'échange pas avec la police. Dans d'autres systèmes judiciaires le procureur est responsable de la totalité de la procédure d'enquête.
172. P. Stelfox and K. Pease, 'Cognition and Detection: Reluctant Bedfellows', in M. J. Smith and N. Tilley (eds), *Crime Science: New Approaches to Preventing and Detecting Crime* (Cullompton: Willan Publishing, 2005).
173. J. Osterburg and R. Ward, *Criminal Investigation: A Method for Reconstructing the Past*, 4th ed. (London: LexisNexis, 2004): 123.

174. Thanks to Superintendent Tom de Wit, Police Academy of the Netherlands.
175. G. Klemencic and J. Stusek, 'Anti-Corruption Institutions: Review of Models', OECD, 2007, disponible à <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
176. This case study was adapted from the OECD report: Klemencic and Stusek, note 175 au-dessus.
177. Klemencic and Stusek, note 175 au-dessus; W. Bruggeman, 'Legitimacy, Ethics and Integrity Systems in Police Organisations', in *Pearls in Policing 2010: Navigating the Way Ahead*, available at <http://spl.politieacademie.nl/Portals/0/docs/Internationaal/Pearls-in-Policing-2010-Navigating.pdf>. (consulté en 2012)
178. Le programme de lutte contre la corruption croate, USKOK, a été fondé avec l'aide de la police néerlandaise. Cette dernière délivre une série de 15 séminaires traitant de thèmes comme les activités de police fondées sur le renseignement, les stratégies d'enquêtes, la coopération internationale, les enquêtes juridiques et numériques, la supervision, la coopération inter institutions, etc. Pour plus d'information sur le programme, il faut s'adresser à l'auteur du chapitre.
179. A. Osse, 'Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists', 2007, disponible à <https://www.amnesty.org/download/Documents/HRELibrary/se-c010112007eng.pdf>

Chapter 8 :

180. M.S. Grindle, *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries* (Boston: Harvard University Press, 2007).
181. Voir : <http://www.caricomict4d.org/ict-for-development-topics-mainmenu-132/capacity-building-mainmenu-174/75-definition-of-capacity-building.html> (consulté en 2012)
182. Voir : R. Spoth, M. Greenberg, K. Bireman, C. Redmond, (2004) "PROSPER Community-University Partnership Model for Public Education Systems: Capacity-Building for Evidenced-Based, Competence-Building Prevention," *Prevention Science*, 5, No. 1 (2004): 31-39.
183. Bien que ce livre ne prétend pas traiter de 'renforcement de capacités' en tant que tel, l'auteur peut prétendre atteindre cet objectif lors de la lecture transversale de celui-ci. Voir: P. Aepli, O. Ribeaux, E. Summerfield, *Decision Making in Policing Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
184. C. Potter, R. Brough, "Systemic building: a hierarchy of needs," *Health Policy Planning*, 19, no. 5 (2004): 336-345.
185. J. R. T. Wood, 'Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform' (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).
186. Further developments can be found in Pierre Aepli, Olivier Ribeaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
187. Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, A/RES/34/169, 17 décembre 1979, accessible à <http://undocs.org/A/RES/34/169>.
188. Basé sur la déclaration de valeur de la 'New South Wales Police Force'.
189. Voir: J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: MacDonald and Evans Ltd., 1979).
190. John Cottingham Alderson, CBE, QPM: 28 May 1922 – 7 October 2011.
191. Pour approfondir la discussion thématique voir: D.H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. (New York: Oxford University Press, 2006).

192. West Midlands Police, 'Recruit Selection Procedure'(2011), disponible à www.west-midlands.police.uk.
193. M. Pedler, J. Burgoyne and T. Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*, 2nd ed. (New York: McGraw-Hill, 1996); P. Honey and A. Mumford, *A Manual of Learning Styles* (Maidenhead: Honey, 1992).
194. Public Interest Disclosure Act 1998, introduit au Royaume Uni le 2 juillet 1998.
195. D. Goleman, R. Boyatzis and A. McKee, *The New Leaders* (London: Little, Brown, 2001).
196. S. Burtonshaw-Gunn, *Essential Tools for Management Consultancy* (Chichester: John Wiley & Sons, 2010).
197. N. Stanford, *Organization Design: The Collaborative Approach* (Oxford: Elsevier Publishing, 2004).
198. Ce model systémique est développé afin de nommer des 'catalyseurs' ou des officiers spécialement entraînés en éthique, qui seront ensuite capables de conseiller leurs collègues avec leurs dilemmes éthiques internes.
199. R. Speculand, *Bricks to Bridges: Make Your Strategy Come Alive* (Singapore: Bridges Consultancy, 2005).
200. See: A. Beckley, *Is there a training and development link between emotional intelligence, reflective practice and management competency?* Unpublished Dissertation (University College, Worcester, 2003).
201. Voir par exemple: Australian Federal Police, "International Policing Toward 2020. The Outcomes," (report of the conference that was held 19-21 November 2007 in Canberra), 2007, disponible à <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUFPPlatypus/2007/50.html>; T. Newburn, "The future of policing," In *Handbook of policing* (2nd ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008); Y. Jekes, M. Yar, "Policing Cybercrime: Emerging trends & future challenges," In *Handbook of policing* (2nd ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008); T.J. Cowper, M.E. Buerger, (u/d.), "Improving Our View of the World: Police and Augmented Reality Technology," Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; P. Dick, "Bending over Backwards? Using a Pluralistic Framework to Explore the Management of Flexible Working in the UK Police Service," *British Journal of Management*, 20 (2009):S182-S193; T. Finnie, T. Petee, J. Jarvis, (Eds) (n/d), "Future Challenges of Cybercrime. Volume 5: Proceedings of the Futures Working Group," Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; G. Hansen, B.H. Levin, "Where Traffic is Going," Futures Working Group White Paper Series: Vol.1 No.3 (2010), Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; M. Keelty, (2008) "Terrorism: Policing's New Paradigm," *The Sydney Papers* (Summer 2008): 95-105.
202. Voir: A. Beckley, "Learning for Life: the path to job satisfaction?" *Police Research and Management*, 3, no.1 (1998).
203. Voir par exemple: P. Neyroud, A. Beckley, (2001) *Policing, Ethics and Human Rights* (Cul-lompton: Willan Publishing, 2001), Chapter 9: Human resource solutions, 169-188.
204. D. Goleman, R. Boyatzis, A. McKee, *The New Leaders: Transforming the art of leadership into the science of results* (London: Little, Brown, 2002).
205. P. Ryan, 'Reform of the New South Wales Police Service – Phase 1' (Sydney: Government Printer, 1996).
206. P. Ryan, 'Future Directions 2001–2005' (Sydney: NSW Police Service, 2000).
207. ABS Population Survey Monitor (2000).
208. P. Larmour, 'Developing a Masters Unit in Corruption and Anti-Corruption', master's dissertation (National Centre for Development Studies, Australian National University, 1999, unpublished).
209. Police Ethics Course for Recruits PPP123 – Professional Ethics, Charles Sturt University, Australia.

210. J. M. Van Slyke, 'Police Ethics Training: Preferred Modes of Teaching in Higher Education Law Enforcement', doctoral dissertation, University of Texas at Austin, USA, 2007, unpublished).
211. Larmour, note 208 above.
212. F. Beohm, 'Anti-Corruption Training and Education', U4 Brief No. 13, October 2007, disponible à www.U4.no/themes/private-sector.
213. OECD Development Cooperation Directorate, Development Assistance Committee, 'Draft Final Report of the Working Group on Participatory Development of Good Governance to the DAC', DCD/DAC/PDGG (96) 4 (Paris: OECD, 1996).
214. Beohm, note 212 au-dessus.
215. D. L. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, 3rd ed. (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 1994).
216. La méthodologie proposée est soutenue dans son principe par divers sources, dont S. Miller, J. Blackler and A. Alexandra, *Police Ethics*, 2nd Ed. (Sydney: Allen & Unwin, 2006): 140–145.
217. T. Prenzler, 'Reform in Politics, Criminal Justice and the Police in Post-Fitzgerald Queensland', *Griffith Law Review* 18, no. 3 (2009): 577–595.
218. M. Mitchell and J. Casey, *Police Leadership and Management* (Annandale: Federation Press, 2007).
219. J. Wood, 'Royal Commission into the NSW Police Service: Final Report', Vols. I–III (Sydney: Government Printer, 1997).
220. Ryan, note 205 above; Ryan, note 206 au-dessus.
221. QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 1 (March 1999–March 2000)' (Sydney: Hay Company, 2000); QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 2 (2000–2001)' (Sydney: Hay Company, 2001); QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 3 (July 2001–June 2002)' (Sydney: Hay Company, 2002).

Chapitre 9 :

222. M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).
223. D. H. Bayley, 'Police Reform as Foreign Policy', *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 38, no. 2 (2005): 206–215.
224. New South Wales Government, 'Project Manta: Report 1: Identification and Communication of Command Misconduct Risks' (Sydney: PIC, 2009).
225. T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (London: CRC Press, 2009): 126.
226. M. Downes, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Force* (Brussels: OSCE, 2004): 39.
227. New South Wales Government, note 224 au-dessus: 132.
228. Utilisé par 'the Queensland Crime and Misconduct Commission' (commission de lutte contre la criminalité du Queensland), cité dans New South Wales Government, note 224 au-dessus: 133.
229. H. Whitton, 'Teaching Ethics in Highly Corrupt Societies: Concerns and Opportunities', U4 Brief 5, Norway, April 2009: 2.
230. J. Brown, 'Training Needs Assessment: A Must for Developing an Effective Training Program', *Public Personnel Management* 34, no. 4 (2002): 569–578.

231. Brown, note 230 au-dessus: 577.
232. Interpol, *The Interpol Guide to Effective Training: A Collective Responsibility* (Lyons: Interpol Police Training & Development Directorate, 2009): 89.
233. Adapté de C. Fair and S. Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2009): 23.
234. B. Burnes, *Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics* (Harlow: Prentice-Hall, 2004).
235. M. Crichton, R. Flin and W. Rattray, 'Training Decision Makers – Tactical Decision Games', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8, no. 4 (2000): 208–217, at 209–210.
236. R. Miller, 'Applications of Cognitive Flexibility Theory in Cross-cultural Training', PhD dissertation, University of New Mexico, US, 2010.
237. K. Lauche, M. Crichton and P. Bayeri, 'Tactical Decision Games: Developing Scenario-based Training for Decision-Making in Distributed Teams', paper presented at NDM9, Ninth International Conference on Naturalistic Decision Making, London, June 2009.
238. Une partie de cette section est inspirée de US Government, 'A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis', CIA, 2009, disponible à <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft%20Primer-apr09.pdf>
239. USAID, *Training of Trainers Manual: Conflict Transformation and Peacebuilding in Rwanda* (Washington, DC: USAID, 2008).
240. Adapted from USAID, note 239 au-dessus: 26
241. N. Blanchard and J. Thacker, *Effective Training: Systems, Strategies, and Practices* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2007).
242. A. Goldsmith, 'The Pursuit of Police Integrity: Leadership and Governance Dimensions', *Current Issues in Criminal Justice* 13, no. 2 (2001): 185–202.
243. Burnes, note 234 au-dessus.
244. J. Randall, *Managing Change/Changing Managers* (London: Routledge, 2004): 60.
245. Burnes, note 234 au-dessus: 274
246. Burnes, note 234 au-dessus: 275.
247. J. Chan, *Changing Police Culture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
248. Burnes, note 234 au-dessus: 597.
249. USAID, note 239 au-dessus.
250. Randall, note 244 au-dessus: 144.
251. R. Degnegaard, 'Change Management in Public Reforms: Lessons from the Danish Police Reform', Research Paper, Copenhagen Business School, 2006, available at http://www.det-danske-ledelsesakademi.dk/2006/papers_11122006/Rex_Degnegaard.pdf
252. A. Doig and S. Riley, 'Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries', in G. S. Cheema and J. Bonvin (eds), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Paris: OECD, 1998): 50.
253. M. Girodo, 'Making Anti-Corruption Strategies More Sustainable: Merits of a "Kind Word and a Gun" Approach', in Martin Kreutner (ed.), *Practice Meets Science: Contemporary Anti-Corruption Dialogue* (Vienna: Manzche Verlags, 2010).
254. Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination* (Stockholm: Elanders Gotab, 2005): 132.

255. M. O'Rawe, 'Human Rights, Transitional Societies and Police Training: Legitimizing Strategies and Delegitimizing Legacies', *St. John's Journal of Legal Commentary* 22 (2007): 199–260.
256. World Bank, 'Anti-corruption – Steps Towards an Anti-Corruption Strategy', World Bank, 2010, available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLIC-SECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20222172~menuPK:1165494~pagePK:148956~piPK:216618~theSite PK:384455,00.html> (consulté en 2012), pour une stratégie adaptée voir <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf>
257. Direktori Perdamaian Indonesia, 'Indonesia Peacebuilding Directory', Indonesia Police Watch, Jakarta, 2003– 2009, disponible à www.direktori-perdamaian.org/english/org_detail.php?id=397 (consulté en 2012).
258. T. Murray, 'A Needs Assessment for Literacy, Social Benefits and a Police Academy Alumni Association in the National Police', GTZ/Afghan Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2008, unpublished, in author's possession.
259. Girodo, note 253 au-dessus: 10.
260. L. Burke and H. Hutchins, 'Training Transfer: An Integrative Literature Review', *Human Resource Development Review* 6, no. 3 (2007): 263–296
261. Osterburg and Ward, note 173 au-dessus.
262. Pris de www.businessdictionary.com.
263. Newman, note 166 au-dessus.
264. Voir www.businessdictionary.com.



DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

✉ info@dcaf.ch

☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)