



**Recommandations
sur la mission de la police dans les sociétés
multi-ethniques**

Février 2006

Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques

Février 2006

Publié et diffusé par le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCNM).

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de ce document est autorisée ; toutefois, il est souhaitable que mention soit faite de la source.

ISBN-10: 90-7598909-1

ISBN-13: 978-90-75989-09-0

© Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales 2006

Réimprimé en décembre 2006

Ce document est disponible sur papier et/ou sur le site :

<http://www.osce.org/hcnm/> :

en russe albanais géorgien serbe ouzbèke

Pour de plus amples informations, veuillez contacter le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales

Adresse :

OSCE High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP La Haye

Tél: +31 (0)70 312 5500

Fax: +31 (0)70 636 5910

E-mail: hcnm@hcnm.org

Site Web: www.osce.org/hcnm/

INTRODUCTION

Par ses décisions prises à Helsinki en juillet 1992, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a créé le poste de Haut Commissaire pour les minorités nationales (HCNM), qui devait être « un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible ». Ce poste visait surtout réagir à la situation dans l'ex-Yougoslavie qui, comme certains l'appréhendaient, pouvait se reproduire ailleurs en Europe, surtout dans les pays en transition vers la démocratie, et compromettre les perspectives de paix et de prospérité esquissées dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe que les chefs d'État et de gouvernement avaient adoptée en novembre 1990.

Au cours de plus de dix ans d'intense activité, le Haut Commissaire a pu identifier certains problèmes et thèmes récurrents qui ont retenu son attention dans bon nombre d'États auxquels il est appelé à s'intéresser. L'éducation des minorités et l'utilisation de leur langue respective revêtent à cet égard une grande importance, dans la mesure, en particulier, où elles permettent à toute personne appartenant à une minorité nationale de maintenir et de développer son identité. Parmi les autres questions importantes, on peut relever la participation effective des minorités nationales dans la gestion des affaires publiques des États et l'utilisation de langues minoritaires en tant que moyen de communication dans les médias de radiodiffusion. Afin de parvenir à la mise en œuvre judicieuse et cohérente des droits des minorités dans l'espace de l'OSCE, le Haut Commissaire a chargé quatre groupes d'experts indépendants reconnus sur le plan international d'élaborer quatre ensembles d'orientations sur ces questions récurrentes: **Les Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation** (1996), **les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales** (1998), **les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique** (1999), et **les Lignes directrices sur l'utilisation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion** (2003). Ces documents ont par la suite servi de référence aux dirigeants politiques et législateurs d'un certain nombre d'États. Les Recommandations (en plusieurs langues) peuvent être obtenues gratuitement auprès du Haut Commissariat pour les minorités nationales et sont téléchargeables à l'adresse (www.osce.org/hcnm).

Une autre question qui s'est posée dans plusieurs situations dans lesquelles le Haut Commissaire a été impliqué est la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques.

Dans un certain nombre d'États, le Haut Commissaire a été confronté à l'absence de mécanismes institutionnels visant à appuyer l'interaction et la coopération entre la police et les personnes appartenant aux minorités nationales. Conjointement au manque de formation adéquate de la police pour agir dans une société multi-ethnique, à une composition souvent mono-ethnique des services de police et à des pratiques discriminatoires, la police a suscité des réactions négatives parmi les communautés minoritaires du pays dans un certain nombre de situations au point de devenir même un catalyseur de conflits. En revanche, le Haut Commissaire a vu comment dans d'autres États les efforts déployés pour rendre les services de police plus représentatifs de la communauté desservie et améliorer la communication entre la police et les communautés minoritaires ont non seulement renforcé les relations inter-ethniques mais ont aussi accru l'efficacité opérationnelle de la police.

Pour refléter ce rôle important de la police, le Haut Commissaire a entamé un processus d'analyse des normes et des pratiques internationales relatives à la mission de la police. À cette fin, le Haut Commissaire, en consultation avec l'Unité pour les questions stratégiques de police au Secrétariat de l'OSCE, a nommé un consultant (Dr Robin Oakley, consultant indépendant et chargé de recherche honoraire au Centre d'études sur les minorités ethniques, Royal Holloway – Université de Londres) pour le conseiller et a rassemblé un groupe d'experts très compétents comprenant des représentants des organisations internationales concernées ainsi que des officiers supérieurs de police, des experts indépendants et des acteurs non gouvernementaux spécialisés dans le domaine. Une première réunion d'experts a été convoquée par le Haut Commissaire en juin 2005, suivie d'une réunion en octobre et d'une réunion de clôture en décembre. À la suite de ce processus, l'ensemble ci-après de Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques a été élaboré.

Ont participé à ces travaux, les experts indépendants dont les noms suivent:

M. Steve Bennett, Directeur, Éducation et développement de la police, Mission de l'OSCE au Kosovo ; Mme Ilze Brands Kehris, Directrice, Centre letton sur les droits de l'homme et les études ethniques ; Dr Anastasia Crickley, Présidente, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes ; M. Francesc Guillen, Chef de cabinet, Ministre adjoint du département de l'Intérieur de la Generalitat de la Catalogne, Espagne ; Professeur Kristin Henrard, Département du droit international et constitutionnel, Université de Groningen ; Dr Gordan Kalajdziev, membre du Conseil d'administration, Comité Helsinki des droits de

l'homme en République de Macédoine ; Dr Jenő Kaltenbach, Commissaire du Parlement hongrois pour les droits des minorités nationales et ethniques; M. Michael Kellett, Représentant du réseau de coordinateurs « police et droits de l'homme » du Conseil de l'Europe, Head of North West Regional Asset Recovery Team, Royaume-Uni ; Dr Robin Oakley, consultant indépendant ; M. Stig Odorf, Unité de police, Secrétariat général de l'Union européenne, Conseil de l'Union européenne ; M. Timothy Parsons, Hate Crimes Expert, OSCE BIDDH Tolerance and Non-Discrimination Programme ; M. Karl Pettersson, Administrateur chargé des questions de police, Unité pour les questions stratégiques de police, Secrétariat de l'OSCE ; M. Ivan Shushkevich, Colonel de police (ret.), Directeur général adjoint, Cercle des armées de la Fédération de Russie ; M. Chris Taylor, consultant indépendant ; M. Rinus Visser, Académie de police des Pays-Bas.

Comme les recommandations antérieures de la Haye, d'Oslo, de Lund et les lignes directrices sur les médias de radiodiffusion, les présentes Recommandations visent à encourager et faciliter l'adoption, par les États, de mesures concrètes propres à réduire les tensions en rapport avec les minorités nationales et à faire ainsi avancer l'objectif final du Haut Commissaire, qui est de prévenir les conflits. Les Recommandations sont formulées en termes de mission de la police à l'égard des 'minorités nationales' dans des 'sociétés multi-ethniques'. De l'avis des experts, les termes 'minorités nationales' englobent une vaste gamme de groupes minoritaires, notamment religieux, linguistiques et culturels ainsi que des minorités ethniques. En principe, les Recommandations s'appliquent à l'ensemble de ces groupes. De même, il y a lieu de noter que le terme 'minorités' est utilisé par endroits dans les Recommandations comme une abréviation pratique pour l'expression 'personnes appartenant à des minorités nationales'.

Les Recommandations visent à fournir des orientations pratiques sur l'élaboration de politiques et de lois qui soient conformes aux normes et règles internationales, et fondées sur l'expérience et les meilleures pratiques internationales qui peuvent équilibrer et satisfaire les besoins et intérêts de tous les secteurs de la population, dont ceux des personnes appartenant à des minorités nationales. Il est clair que les Recommandations doivent s'appliquer de manière à prendre en considération la situation spécifique qui prévaut dans chaque État – y compris des facteurs tels que le processus en cours de réforme de la police et la situation réelle sur le terrain.

Les Recommandations sont subdivisées en six rubriques qui regroupent les vingt trois Recommandations : principes généraux, recrutement et représentation, formation et

appui professionnel, action en faveur des communautés ethniques, pratiques opérationnelles, ainsi que prévention et gestion des conflits. Il convient d'interpréter toutes les lignes directrices conformément aux principes généraux de la première partie qui établit également la nécessité pour les États d'élaborer des politiques et des lois dans ce domaine et de fournir des orientations à cet égard. Les parties II à VI suggèrent des points d'action spécifiques aux gouvernements, aux services de police et aux communautés de minorités nationales. Une explication plus détaillée de chaque recommandation ou ligne directrice est donnée dans une note explicative jointe où figurent des références aux normes internationales pertinentes et des exemples de bonnes pratiques sont élaborés.

Le message central des Recommandations est que la réussite de la mission de la police dans des sociétés multi-ethniques dépend de l'instauration d'une relation de confiance, fondée sur une communication régulière et une coopération pratique entre la police et les minorités. Toutes les parties bénéficient d'une telle relation. Les minorités bénéficient d'une mission de la police qui est attentive à leurs préoccupations et répond mieux à leurs exigences en matière de protection personnelle et d'accès à la justice. La police bénéficie d'une plus grande efficacité, puisqu'une bonne communication et coopération sont les clés pour des services de police efficaces dans toute communauté. L'État bénéficie à la fois de l'intégration des minorités et d'une plus grande efficacité de sa mission. Pour les États qui cherchent à intégrer les minorités, et dans le même temps à mettre en place une police au service de la communauté, professionnelle et axée sur la prestation de services, les Recommandations offrent un moyen pratique pour faire avancer les choses.

Il y a lieu d'espérer que les Recommandations seront largement distribuées et utilisées.

RECOMMANDATIONS SUR LA MISSION DE LA POLICE DANS LES SOCIÉTÉS MULTI-ETHNIQUES

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Les États devraient adopter des politiques qui reconnaissent clairement l'importance de la mission de la police pour les relations inter-ethniques. Ces politiques devraient faire partie intégrante de politiques et de programmes plus vastes visant à promouvoir l'intégration des minorités aux niveaux national et local. Elles devraient s'inscrire dans une action plus vaste afin de promouvoir la professionnalisation de la police et son orientation sur la prestation de services, et s'assurer que la mission de la police est accomplie conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris aux droits des personnes appartenant à des minorités.
2. Les États devront s'assurer que la police et le public en général, y compris les minorités, comprennent le rôle de la police dans la promotion de bonnes relations inter-ethniques. Ils devront aussi s'assurer que la police est chargée d'accomplir ce rôle et est équipée pour le faire. Les dirigeants politiques et les responsables de la police devraient déclarer publiquement leur appui en faveur de ce rôle, et promouvoir la compréhension et l'appui de la police en général parmi le public.
3. Des plans d'action visant à mettre en œuvre ces politiques, et aussi à veiller à leur suivi régulier, devraient être élaborés par les pouvoirs publics et la police, en étroite coopération avec les représentants des minorités.

II. RECRUTEMENT ET REPRÉSENTATION

4. La composition de la police – aux niveaux local, régional et national et comprenant les grades supérieurs et inférieurs, et aussi du personnel civil – devrait refléter la diversité de la population. Il y a lieu de promouvoir activement l'image publique de la police en tant qu'organe représentatif des ethnies.

5. Des objectifs statistiques devraient être établis pour accroître la représentativité de la police, et un système de suivi de la composition ethnique de la police devrait être mis en place pour mesurer les progrès accomplis.
6. Des initiatives visant à accroître le recrutement des minorités sous-représentées devront être introduites. Elles devraient comprendre des mesures spéciales pour encourager et aider les postulants à appliquer les normes requises, ainsi que des mesures pour supprimer toute barrière discriminatoire directe ou indirecte.
7. Des mesures devront également être introduites pour s'assurer que les officiers de police issus de minorités ethniques sont acceptés et traités avec égalité au sein de la police, ce qui devrait créer un environnement de travail neutre, et donner aux officiers de police une égalité de chances pour progresser dans leur carrière.

III. FORMATION ET DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL

8. La police doit recevoir une formation et d'autres formes d'appui professionnel requis pour comprendre la sensibilité des minorités et y répondre de manière appropriée, afin d'être en mesure d'accomplir efficacement sa mission de manière à promouvoir l'harmonie et réduire les tensions.
9. Il est recommandé que la formation aux questions de minorités et aux relations inter-ethniques soit incluse à la fois dans la formation initiale et dans la formation en cours d'emploi, et qu'elle soit dispensée tant aux officiers supérieurs qu'aux officiers subalternes. Les représentants des minorités devraient participer à la fois à la planification et à la conduite des activités de formation.
10. Les codes de déontologie de la police devraient comporter des normes professionnelles destinées à l'accomplissement de la mission de la police dans des sociétés multi-ethniques, et les programmes de formation de la police devraient comprendre des modules spécifiquement conçus pour pouvoir atteindre ces normes. Les violations de ces normes devraient faire l'objet de mesures correctives, et les bonnes pratiques exemplaires devraient bénéficier d'une reconnaissance professionnelle et publique.

11. Il est recommandé que les administrateurs et superviseurs de la police soient clairement chargés de suivre le respect de ces normes par leur personnel dans leurs relations avec les minorités, assurent la direction et arrêtent des exemples de bonnes pratiques dans leur propre travail.

IV. ACTION EN FAVEUR DES COMMUNAUTÉS ETHNIQUES

12. La police devrait être chargée d'élaborer des méthodes et des pratiques pour communiquer et coopérer avec les minorités et pour instaurer un climat de confiance mutuelle aux niveaux local, régional et national.
13. La police devra s'assurer qu'elle peut communiquer avec les minorités dans des langues minoritaires, lorsque cela est possible en recrutant et en formant du personnel qui parle plusieurs langues et également en faisant appel à des interprètes qualifiés.
14. La police devrait jouer un rôle de premier plan en encourageant et en soutenant les minorités pour les aider à communiquer et coopérer avec la police, par exemple en agissant en qualité de partenaires dans des initiatives visant à promouvoir le recrutement et dispenser une formation sur les questions de minorités. Les minorités, pour leur part, devraient être prêtes à communiquer et coopérer avec la police pour accroître la sécurité de la communauté et l'accès à la justice.
15. Il est recommandé que des mécanismes soient établis pour s'assurer que la police est démocratiquement responsable de ses actions à l'égard des personnes appartenant à tous les secteurs de la communauté. Ces actions doivent comporter des systèmes efficaces de dépôt et de suivi des plaintes, qui sont accessibles aux personnes appartenant à des minorités nationales. Tous les secteurs de la communauté doivent être conscients de leurs droits et de leurs responsabilités en rapport avec la police, des pouvoirs de la police et des services qu'elle est censée rendre.

V. PRATIQUES OPÉRATIONNELLES

16. Il importe que des mesures soient prises pour que la police puisse appliquer la loi en toute impartialité et sans aucune discrimination sans distinguer un groupe particulier, par exemple au moyen d'un 'profilage racial'. Ces mesures devraient englober des codes de conduite relatifs à des pratiques opérationnelles, comme par exemple l'utilisation des pouvoirs de la police pour interpellier et fouiller des personnes dans la rue et dans d'autres lieux publics.
17. La police devrait prendre des mesures pour encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à signaler la criminalité, afin de promouvoir la sécurité de la communauté et son accès à la justice.
18. Lors de ses patrouilles régulières dans les secteurs multi-ethniques, la police devrait, lorsque cela est possible, déployer des équipes ethniquement mixtes afin d'instaurer la confiance publique et de renforcer son efficacité opérationnelle. La police devrait aussi veiller à ce que sa tactique et son aspect extérieur (par exemple, nombre, visibilité des armes, choix des uniformes) soient appropriés à ses tâches et ne suscitent pas nécessairement peur et tensions.
19. La police devrait s'assurer que la loi sur la lutte contre la discrimination est mise en œuvre de façon vigoureuse et efficace. En particulier, la police devrait prendre des mesures pour encourager la collecte de données relatives aux crimes motivés par la haine raciale, et s'assurer qu'ils sont bien consignés et font l'objet d'une enquête.
20. Les États doivent s'assurer que les mécanismes visant à fournir conseils et aide aux victimes de la criminalité sont également accessibles et efficaces pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

VI. PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS

21. La police devrait être chargée de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une relation avec les minorités afin d'identifier et si possible de réduire les tensions susceptibles d'aboutir à des conflits interethniques, et de recevoir la formation nécessaire à cette fin.

22. La police doit également être formée et équipée pour gérer les troubles civils et les incidents dus à un conflit inter-ethnique avec professionnalisme et sans parti-pris, afin de désamorcer les conflits et de les résoudre par la médiation, lorsque cela est possible, et un recours minimum à la force.
23. En particulier au niveau local, la police devrait coopérer étroitement avec d'autres pouvoirs publics pour s'assurer que ses actions visant à prévenir et gérer les conflits inter-ethniques s'inscrivent dans une action plus vaste visant à promouvoir l'intégration des minorités et à édifier une société multi-ethnique harmonieuse.

February 2006

NOTE EXPLICATIVE RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS SUR LA MISSION DE LA POLICE DANS LES SOCIÉTÉS MULTI-ETHNIQUES

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. *Les États devraient adopter des politiques qui reconnaissent clairement l'importance de la mission de la police pour les relations inter-ethniques. Ces politiques devraient faire partie intégrante de politiques et de programmes plus vastes visant à promouvoir l'intégration des minorités aux niveaux national et local. Elles devraient s'inscrire dans une action plus vaste afin de promouvoir la professionnalisation de la police et son orientation sur la prestation de services, et s'assurer que la mission de la police est accomplie conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris aux droits des personnes appartenant à des minorités*

Dans une société multi-ethnique, de bonnes relations inter-ethniques et l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales dépendent de la perception que tous les groupes ethniques ont des activités de l'État comme étant légitimes et efficaces.¹ En particulier, le rôle de la police en tant qu'organe de 'première ligne' et organe le plus visible chargé de faire respecter la loi est primordial : la police est le gardien de l'accès des minorités à la justice. Les minorités qui perçoivent la police comme exécutant la loi de manière impartiale et fournissant l'accès à la justice et la sécurité à la communauté ont des chances de respecter l'État ; l'incapacité de la police et d'autres autorités responsables à établir leur légitimité aux yeux des minorités peut provoquer du ressentiment et de la peur et créer un climat propice à l'extrémisme.

L'acceptation de la police comme légitime et efficace, aux niveaux national, régional ou local, dépend de l'instauration d'une relation de confiance, fondée sur une bonne communication et une coopération pratique, entre la police et les minorités. L'instauration de cette relation permettra non seulement d'améliorer les relations

¹ Les Recommandations sont formulées en termes de mission de la police à l'égard des 'minorités nationales' dans les 'sociétés multi-ethniques'. De l'avis des experts, l'expression 'minorités nationales' englobe une vaste gamme de groupes minoritaires, notamment religieux, linguistiques et culturels ainsi que des minorités ethniques. En principe, les Recommandations s'appliquent à tous ces groupes. De même, il convient de noter que le mot 'minorités' est utilisé par endroits comme une abréviation pratique pour la phrase 'personnes appartenant à des minorités nationales'.

inter-ethniques mais elle contribuera aussi à l'efficacité de la mission de la police. Les Recommandations ci-dessous, fondées sur l'expérience, visent à aider les États à établir de telles relations.

Les pouvoirs publics doivent faire preuve d'initiative en présentant une 'vision' claire du rôle de la police dans l'instauration et la consolidation d'une société multi-ethnique démocratique efficace. Ils doivent procéder à de vastes consultations afin de parvenir à un consensus multipartite et multi-ethnique sur leurs politiques relatives à la mission de la police et aux minorités, qui risquent autrement de semer la division sociale ou de devenir la cible de rivalités politiques. Les stratégies et les mesures requises pour mettre en œuvre ces politiques doivent s'exprimer en 'déclarations de principes' formelles claires, auxquelles les dirigeants politiques apportent leur soutien et qui sont appliquées par le biais d'instruments législatifs et autres.

Une politique sur les besoins de la police doit faire partie intégrante d'une stratégie nationale plus vaste pour promouvoir l'intégration et construire une société multi-ethnique. Elle devrait comporter des mesures visant à encourager la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie politique et économique de l'État, ainsi que des mesures dans des domaines, tels que l'éducation, la langue, la représentation politique, la radiodiffusion et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Des progrès sur des aspects plus vastes de l'intégration faciliteront l'introduction des mesures nécessaires à une mission de police multi-ethnique.

La mission de la police à l'égard des minorités doit faire partie intégrante – bien que clairement ciblée et identifiable – des programmes de développement de la police. Une bonne communication et coopération, fondées sur la confiance, sont la clé d'une politique efficace à l'égard des communautés de la majorité, comme des minorités. Une approche répressive ou 'axée sur le contrôle', dans laquelle les droits fondamentaux de l'homme et les droits des minorités sont ignorés ou bafoués, ne saurait offrir un contexte dans lequel de bonnes relations entre la police et les minorités peuvent s'épanouir.

La démocratisation et la professionnalisation de la police sont donc des conditions préalables essentielles pour que la police puisse jouer son rôle dans l'édification d'une société multi-ethnique démocratique harmonieuse, tout comme l'est l'introduction d'une approche de la police orientée sur la prestation de services et fondée sur les

droits de l'homme allant de pair avec une police au service de la communauté au niveau local.²

- 2. Les États devront s'assurer que la police et le public en général, y compris les minorités, comprennent le rôle de la police dans la promotion de bonnes relations inter-ethniques. Ils devront aussi s'assurer que la police est chargée d'accomplir ce rôle et est équipée pour le faire. Les dirigeants politiques et les responsables de la police devraient déclarer publiquement leur appui en faveur de ce rôle, et promouvoir la compréhension et l'appui de la police en général parmi le public.*

L'application de politiques visant à renforcer la capacité de la police à promouvoir de bonnes relations inter-ethniques n'est pas un simple exercice technique, elle implique un changement dans la culture de la police. Elle exige compréhension et engagement de la part des décideurs, et de la police à tous les niveaux de l'organisation. La culture établie au sein de la police peut ne pas se prêter à l'examen de ces questions : elle peut en effet y être hostile et peut aussi, d'une manière générale, être rétive au changement. De plus, la police peut se voir (consciemment ou inconsciemment) comme représentant du groupe ethnique dominant, et comme protégeant ses intérêts, et elle peut donc voir ces politiques comme une menace non souhaitable. Il importe de reconnaître que l'exploitation de groupes ethniques particuliers, comme la réclamation de versement de pots de vin à des groupes ethniques vulnérables, est une forme de corruption de la police qui est contraire non seulement au droit international et aux droits de l'homme, mais qui sape aussi sérieusement la capacité de la police à promouvoir de bonnes relations entre les ethnies.

² Pour des détails sur les normes et règles internationales pertinentes sur la police et les droits de l'homme voir le *Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois* (1979), disponible à l'adresse : <http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html> et le *Code européen d'éthique de la police* du Conseil de l'Europe (2001), disponible à l'adresse : http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_coopération/Police_and_internal_security/Documents/Intro_Documents.asp#P234_5187. Ces documents fixent des normes internationales claires pour une police professionnelle conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Ces normes devraient servir de base aux politiques et pratiques de la police relatives aux minorités et aux relations interethniques, et les dirigeants de la police doivent être vigilants et s'assurer que ces normes sont respectées de tout temps. *Charte de Rotterdam, le travail de la police dans une société multi-ethnique* (1996), disponible à l'adresse : <http://www.rotterdamcharter.nl/>, document juridique non contraignant qui a été produit en commun par les représentants de la police, les autorités municipales et des ONG de toute l'Europe, fournit également des orientations générales fondées sur l'expérience pratique. La politique relative à la mission de la police en rapport avec les minorités devrait également tenir compte des droits plus généraux énoncés dans la *Convention européenne des droits de l'homme* et dans la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour les minorités nationales* (1994), disponible à l'adresse : http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorités/.

Il est donc essentiel que les dirigeants politiques s'assurent que les hauts responsables de la police comprennent pleinement l'importance de leur rôle dans la promotion de bonnes relations inter-ethniques, et soient pleinement attachés à sa mise en œuvre. Leur rôle consiste non seulement à promouvoir de bonnes relations inter-ethniques à l'extérieur, mais aussi au sein de la police, y compris en s'assurant de l'absence de discrimination fondée sur des motifs ethniques (et le cas échéant, en la traitant efficacement). Les dirigeants de la police, à leur tour, doivent s'assurer que l'ensemble du personnel de la police – dans toutes les régions, dans toutes les spécialisations et à tous les échelons de la hiérarchie – se rend également compte de ce rôle, et de ses effets sur sa pratique quotidienne. Il importe donc que des déclarations claires en faveur de ce rôle soient faites par les dirigeants de la police à tous les niveaux et que ce rôle soit mis en exergue dans toute la formation. Les actions qui sapent ce rôle, qui favorisent des groupes ethniques particuliers, ou qui exploitent les minorités, exercent une discrimination ou expriment de l'hostilité à leur encontre, ne devraient pas être tolérées. Les décideurs et les dirigeants de la police doivent s'employer à instaurer au sein de la police une culture qui soit favorable à la diversité ethnique interne et externe, qui soit respectueuse de la police et dans laquelle celle-ci se voit comme un agent positif qui donne l'exemple dans l'instauration d'une société multi-ethnique harmonieuse (voir aussi la Recommandation 7).

3. *Des plans d'action visant à mettre en œuvre ces politiques, et aussi à veiller à leur suivi régulier, devraient être élaborés par les pouvoirs publics et la police, en étroite coopération avec les représentants des minorités.*

Il importe de savoir si les politiques et les mesures sont efficaces et si elles atteignent les résultats escomptés. Les minorités, en particulier, souhaiteront vraisemblablement savoir si des progrès ont été accomplis. Il est important que des informations précises soient recueillies et communiquées. Des plans d'action et un système de suivi peuvent contribuer à surmonter ces problèmes. Les plans d'action visant à mettre en œuvre ces politiques devraient :

- comporter une approche intégrée, incorporant tous les domaines d'action identifiés dans les Recommandations ;
- être fondés sur une analyse des problèmes et des besoins spécifiques dans les relations entre la police et les minorités : il se peut que des études indépendantes doivent être commandées à cette fin ;

- identifier et charger les personnes responsables (à la fois au sein des pouvoirs publics et de la police) de la mise en œuvre des politiques sur la mission de la police en rapport avec les minorités ;
- établir, le cas échéant, des postes ou unités spécifiques pour exécuter ou coordonner le travail requis ;
- inclure les arrangements nécessaires pour disposer de ressources financières ou autres suffisantes ;
- prévoir une consultation et une coopération continues avec la police (par exemple par le biais d'associations professionnelles) et avec les minorités (par exemple au travers des ONG) à tous les stades ;
- prévoir la mise en place de projets pilotes locaux, comme un premier pas utile.

Il est également essentiel que la mise en œuvre des politiques relatives à la mission de la police et aux minorités fasse l'objet d'un suivi régulier. Les pouvoirs publics et les agents de la force publique devraient procéder régulièrement de la sorte pour leurs propres fins administratives, et devraient produire des rapports accessibles au public. Toutefois, pour accroître la confiance du public et garantir la responsabilité démocratique, ce suivi devrait également être réalisé par un organe indépendant. Ce rôle peut être joué par des institutions parlementaires de défense des droits de l'homme (par exemple, commissions parlementaires ou médiateurs) ou d'autres organes de surveillance. Ces organes devraient avoir le droit d'interroger les personnes exerçant une fonction publique et de tenir des auditions publiques, et leurs rapports devraient eux-aussi être publics. Quelles que soient les méthodes utilisées pour suivre l'application de telles politiques, il est essentiel que les minorités et la police soient effectivement consultées, et que leurs perceptions et leurs expériences soient prises en considération lors de la préparation des rapports et des Recommandations. La police devrait accueillir favorablement un tel contrôle indépendant plutôt que d'y résister, en reconnaissant les avantages qu'il peut apporter à une organisation ouverte et progressiste. Si des fautes ou des lacunes sont identifiées, elles ne devraient pas être occultées, mais analysées pour pouvoir en tirer des enseignements positifs pour l'avenir. L'élaboration et la mise en œuvre de telles politiques ne constituent pas une tâche à exécuter rapidement, mais elle doit reposer sur une approche progressive provisoire.³

³ Pour de plus amples informations et des conseils sur la mise en œuvre des programmes de réforme de la police, voir le Programme « Police et Droits de l'Homme » du Conseil de l'Europe, et en particulier la publication: *La police dans une société démocratique – la police : championne des droits de l'homme ?* document disponible à l'adresse : http://www.coe.int/t/e/human_rights/police/2._publications/

II. RECRUTEMENT ET REPRÉSENTATION

4. *La composition de la police – aux niveaux local, régional et national et comprenant les grades supérieurs et inférieurs, et aussi du personnel civil – devrait refléter la diversité de la population. Il y a lieu de promouvoir activement l'image publique de la police en tant qu'organe représentatif des ethnies.*

Une représentation équitable des minorités au sein de la police est importante pour diverses raisons :

- a) comme indicateur que les membres de tous les groupes ethniques ont des chances égales d'entrer dans la police et de progresser dans leur carrière ;
- b) comme moyen de promouvoir l'intégration des minorités par leur participation à la vie publique de l'État et de ses institutions ;⁴
- c) comme moyen de fournir à 'la police' en interne une gamme de connaissances et de compétences (y compris en langues) nécessaires pour travailler dans une communauté composée de diverses ethnies ;
- d) comme moyen d'aider la police à instaurer des relations extérieures avec les communautés de minorités fondées sur une communication, une coopération et une confiance mutuelle efficaces.

Pour toutes ces raisons, accroître la représentativité de la police devrait être considéré comme une priorité majeure, ce qui a été approuvé par les Avis du Comité exécutif du Conseil de l'Europe relatifs à la Convention-cadre pour les minorités nationales.⁵ La police doit donc non seulement promouvoir activement son image publique en tant qu'organe ethniquement représentatif, mais aussi rendre publiques les mesures qu'elle prend (par exemple par des méthodes exposées à la Recommandation 12). Elle devrait veiller à ce que ces efforts soient destinés aux minorités peu nombreuses et marginalisées tout comme à des groupes plus larges et mieux intégrés. La police doit aussi s'assurer que, lors de l'exercice de toutes ses fonctions, les minorités sont

⁴ Voir les *Recommandations de Lund du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et la note explicative* (1999), disponibles en plusieurs langues sur le site <http://www.osce.org/hcnm/documents.html>

⁵ Disponible à l'adresse : http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorités/

traitées équitablement et avec respect, afin qu'elles perçoivent la police comme un lieu où il est souhaitable de travailler.

Il importe que le caractère multi-ethnique de la police soit à la fois présent et visible dans toutes les régions. Ce fait est important dans les localités mono-ethniques et les localités multi-ethniques, et en particulier dans les régions où les minorités constituent la principale zone d'habitation. Il importe aussi que les minorités soient présentes dans les grades supérieurs de la hiérarchie, et non seulement dans les grades subalternes. Cela montre non seulement que les possibilités d'atteindre les échelons supérieurs de la hiérarchie sont ouverts à tous les groupes, mais introduit la perspective des minorités directement à la prise de décision au niveau supérieur à des postes de responsabilité supérieurs, et indique que dans la gestion de sa politique, la police est véritablement un organisme multi-ethnique. Lorsque les organismes de police ne sont pas en mesure à court terme de recruter des personnes issues de minorités à des postes de responsabilité, la nomination de personnes dotées d'une expérience appropriée issues de minorités en tant que conseillers spécialisés est une autre méthode qui permet de tenir compte des points de vues des minorités dans la gestion des missions de la police.

5. *Des objectifs statistiques devraient être établis pour accroître la représentativité de la police, et un système de suivi de la composition ethnique de la police devrait être mis en place pour mesurer les progrès accomplis.*

Il convient d'adopter une approche stratégique pour s'assurer que la composition ethnique de la police est représentative de la population. La composition ethnique souhaitée devrait être identifiée comme but à atteindre, et il conviendrait de fixer des objectifs intermédiaires qu'il est réaliste d'atteindre dans un laps de temps défini.

Une distinction claire devrait être établie entre 'finalité' et 'quotas'. La finalité consiste en un but ou des objectifs visant une représentation accrue de groupes particuliers qui est réalisable de diverses façons. Des exemples de méthodes qui assurent l'égalité de chances pour des personnes au moment de la sélection sont décrits à la Recommandation 6. L'utilisation d'objectifs pour s'assurer que le personnel est représentatif de la population constitue une bonne pratique. Les quotas consistent en l'attribution de places à des membres de groupes particuliers à remplir au cours d'un processus de sélection. L'utilisation de quotas qui est un moyen d'atteindre la finalité

visée en matière de recrutement des minorités donne souvent lieu à des plaintes pour injustice et à des risques d'abaissement du niveau des normes et devrait, si possible, être évitée.

Toutefois, l'utilisation de quotas peut être appropriée et se justifier dans des circonstances particulières. Lorsque, par exemple, dans le cadre d'un programme de réforme de la police dans un État multi-ethnique, un cadre entièrement ou largement nouveau de personnel de police est établi, il peut être essentiel, dans un but de légitimité et d'efficacité, que ce cadre soit dès le début ethniquement représentatif de toute la population. Dans de telles circonstances, il peut être justifié de fixer et de remplir des quotas ethniques, en particulier au stade initial de la sélection et de la formation, à condition que des normes professionnelles minimales correspondantes soient requises pour les membres de tous les groupes lorsqu'ils sont confirmés comme officiers de police. Cependant, l'utilisation de quotas ethniques ne devrait être envisagée que pour une période transitoire à l'issue de laquelle l'objectif devrait consister à atteindre la finalité par d'autres moyens.

Les données doivent être recueillies sur une base régulière pour vérifier que cette finalité est atteinte. Les gouvernements doivent déterminer les organes responsables de chacune de ces tâches, et attribuer des responsabilités en conséquence. Ce 'suivi ethnique' devrait être lié, ou intégré à un système de suivi plus général des effectifs afin de veiller au respect du droit international et de politiques plus générales de l'État en matière d'emploi.

La collecte de données sur l'appartenance ethnique est une question délicate et controversée, et des lois sur la protection des données semblent empêcher la collecte de données sur l'appartenance ethnique dans certains pays. Toutefois, les États ne devraient pas ignorer cette question, et ces données devraient être recueillies et traitées en tenant dûment compte des normes européennes concernant la protection des données personnelles et du droit à l'auto-identification (droit de chaque personne à choisir d'être ou de ne pas être traitée comme appartenant à une minorité). Les données ethniques devraient être anonymes, converties en données statistiques, et toute possibilité de remonter jusqu'aux données personnelles devrait être évitée. Si ces conditions sont satisfaites, les droits des personnes ne devraient pas être violés. Néanmoins, en l'absence de telles données, les États ne pourront pas vérifier que les mesures prises pour améliorer la représentativité ethnique de la police ont bien l'effet désiré.

6. *Des initiatives visant à accroître le recrutement des minorités sous-représentées devront être introduites. Elles devraient comprendre des mesures spéciales pour encourager et aider les postulants à appliquer les normes requises, ainsi que des mesures pour supprimer toute barrière discriminatoire directe ou indirecte.*

La sous-représentation des minorités dans la police est le produit de différents facteurs : l'ignorance des possibilités existantes, l'absence de diplômes, une expérience passée d'abus de la part de la police dans ces communautés, et la discrimination directe ou indirecte dans les processus de recrutement. Si le recrutement de minorités venait à augmenter, les raisons précises de la sous-représentation des minorités dans tout État particulier doivent tout d'abord être analysées au regard de mesures spéciales.

Les mesures spéciales pouvant être appropriées sont les suivantes :

- a) initiatives visant à accroître l'information dans les communautés de minorités sur les possibilités d'emploi dans la police, à créer une image positive de la police, et à encourager les personnes intéressées à y postuler. Ces initiatives pourraient porter notamment sur la distribution de brochures, l'utilisation de la radio et de la télévision (y compris des spots), des visites de la police dans des écoles et des centres communautaires (notamment des centres culturels et religieux), des possibilités pour les jeunes de visiter des commissariats de police ou des écoles de formation de la police, ainsi que des initiatives en commun avec des chefs de communautés et des associations/ONG ethniques. Des campagnes de recrutement ciblées faisant appel à bon nombre ou à l'ensemble de ces méthodes, pourraient viser des groupes particulièrement sous-représentés.
- b) des mesures visant à remédier à l'insuffisance des qualifications en matière d'éducation de postulants potentiels qui ont autrement toutes les qualifications requises et sont bien motivés. Elles peuvent prendre la forme de brefs stages intensifs pour aligner les candidats provisoirement sélectionnés au niveau requis pour l'admission.
- c) actions visant à identifier les causes possibles de la discrimination à l'égard des postulants issus de minorités dans le processus de recrutement et de sélection et à y remédier. Elles pourraient consister à dispenser une

formation à un recrutement et une sélection équitables de personnes responsables de ces tâches, à revoir les procédures (par exemple en se fondant sur des entretiens personnels) pour éviter tout parti pris possible envers des candidats issus de minorités ou les désavantager inutilement, et à revoir les critères de sélection pour s'assurer qu'ils sont pleinement fondés et ne créent pas de contraintes inutiles qui défavorisent indirectement les minorités.

Lors de l'élaboration de ces initiatives, il est essentiel de ne pas abaisser le niveau de ces normes pour les postulants issus des minorités lors de leur admission dans la police. Les personnes (et médias) appartenant à des majorités ethniques sont souvent promptes à soupçonner et alléguer une diminution du niveau des normes, et à faire désormais l'objet de discrimination alors que des faveurs spéciales seraient accordées aux minorités. Les dirigeants de la police doivent fournir l'assurance que tel n'est pas le cas. En fait, les personnes susceptibles d'être les plus concernées par un abaissement du niveau des normes sont les officiers de police issus d'une minorité eux-mêmes car ils ne voudront pas être considérés comme des 'officiers de police de seconde classe'.

- 7. Des mesures devront également être introduites pour s'assurer que les officiers de police issus de minorités ethniques sont acceptés et traités avec égalité au sein de la police, ce qui devrait créer un environnement de travail neutre, et donner aux officiers de police une égalité de chances pour progresser dans leur carrière.*

Lors de la promotion de la représentativité ethnique au sein de la police, il ne suffit pas de se concentrer uniquement sur le recrutement. L'expérience montre qu'à moins que les représentants des minorités sentent qu'ils sont traités de manière égale et avec respect au sein de l'organisation, et qu'ils ont les mêmes possibilités de progression dans leur carrière, ils quitteront vraisemblablement leur emploi dans la police. Cette tendance peut se faire jour en particulier aux premiers stades du recrutement des minorités, lorsque les effectifs sont encore peu nombreux et que les officiers issus des minorités peuvent se sentir isolés par rapport aux autres membres de leurs communautés. Les femmes policières issues de minorités ethniques peuvent faire l'objet de pressions similaires, puisqu'elles sont 'minoritaires à double titre', de par leur sexe et leur origine ethnique.

Pour ces raisons, il importe de s'assurer de l'existence d'un environnement de travail neutre, c'est-à-dire d'un environnement dans lequel les membres de la police issus des minorités sont pleinement acceptés sur un pied d'égalité et comme individus, et ne sont en rien défavorisés ou victimes de stéréotypes négatifs du fait de leur identité ethnique. Toutefois, l'environnement devrait également être sensible à la diversité des besoins, des habitudes et des religions des différents groupes (par exemple, en matière d'habillement, de régime alimentaire et de pratiques religieuses – prières et jours fériés). Des mesures positives devraient également être envisagées pour appuyer et encourager les officiers de police issus des minorités à progresser dans leur carrière : elles pourraient comporter des programmes spécifiques de développement de carrière ou la fourniture d'un programme de 'tutorat' pour ceux qui ont les qualités requises pour être promus. Dans le même temps, il importe que des mécanismes internes effectifs de dépôt de plaintes soient en place pour que les officiers de police qui font l'expérience de la discrimination n'aient pas à supporter un tel comportement en silence. Les cadres supérieurs de la police doivent encourager les minorités à porter plainte lorsqu'elles font l'expérience de la discrimination ou d'autres formes de comportement motivé par des raisons ethniques, pour qu'ils soient conscients de ces problèmes et puissent y remédier directement.

Compte tenu des questions spécifiques les concernant, il se peut que certains officiers de police issus des minorités aient l'impression qu'il est de leur intérêt de se regrouper pour former leurs propres associations professionnelles. Les autorités de police devraient en principe appuyer de telles initiatives, et favoriser leur création. La formation de ces associations est un droit fondamental, et ces associations peuvent fournir un appui personnel aux membres de la police issus des minorités, en particulier lorsque leur nombre est peu important et qu'ils sont géographiquement isolés. Ils peuvent également fournir un moyen de communication entre les autorités de la police et les officiers de police issus des minorités, et être une source de conseils précieux pour les autorités sur les questions concernant les minorités. Les autorités devraient s'assurer que les membres appartenant à la majorité comprennent les raisons qui sous-tendent la formation de ces associations, et qu'ils se rendent compte que ces associations contribuent à une meilleure intégration des officiers de police issus des minorités au sein de la police. Toutefois, il devrait être interdit d'exercer une contrainte sur ces officiers de police pour qu'ils rejoignent ou constituent de telles associations, étant donné que certains ne souhaiteront peut-être pas affirmer de la sorte leur appartenance à une minorité.

Il convient de veiller tout particulièrement à l'affectation et au déploiement des officiers de police issus des minorités ethniques. Ces officiers de police ne devraient pas être recrutés spécifiquement pour travailler dans leurs propres communautés : Ils devraient être recrutés pour devenir des officiers de police professionnels capables de travailler avec tous les secteurs de la société. Néanmoins, dans les États où les minorités ont tendance à être concentrées dans des localités ou régions particulières, la plupart des officiers de police issus des minorités ethniques ont des chances d'être recrutés dans ces régions et d'y travailler. Comme indiqué dans la Recommandation 4 ci-dessus, la police en retire des avantages importants en termes de sensibilisation de la communauté, de contacts et de confiance du public. Toutefois, ces officiers devraient toujours être considérés avant tout et surtout comme des officiers de la police desservant tous les secteurs de la population, et seulement après, comme des officiers dont l'appartenance ethnique les prédispose à assumer des rôles particuliers ou à fournir des compétences spécifiques. Les officiers de police issus de minorités ethniques ne devraient pas être trop sollicités pour travailler dans des zones ou communautés de minorités et devraient en fait être encouragés à acquérir de l'expérience en travaillant dans des zones ou des communautés mixtes autres que celles dont ils sont issus. Lorsque ces officiers de police travaillent dans leurs propres communautés, les cadres supérieurs devraient toujours chercher à les déployer si possible dans des équipes ethniquement mixtes.

Comme noté plus haut, les types d'initiatives et de changements susmentionnés appellent à une modification fondamentale de la culture de la police – qui passe d'une organisation monoculturelle à une organisation multiculturelle – et d'autres aspects fondamentaux de la réforme de la police, y compris sa professionnalisation et le développement d'une orientation sur le 'service public'. Le processus de changement culturel doit être géré avec soin, pour que les avantages soient acquis le plus vite possible et que la résistance de la police soit réduite au minimum. L'esprit d'initiative, l'engagement et une gestion judicieuse des fonctionnaires de la police aux niveaux les plus élevés sont nécessaires à cette fin.⁶

⁶ On trouvera de plus amples orientations sur les questions relatives au recrutement et à la représentation dans la brochure publiée par La plate-forme européenne pour la police et les droits de l'homme : *The Recruitment and Retention of Police Officers from Minority Communities*, disponible à l'adresse : <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

III. FORMATION ET DÉVELOPPEMENT PROFESSIONNEL

8. *La police doit recevoir une formation et d'autres formes d'appui professionnel requis pour comprendre la sensibilité des minorités et y répondre de manière appropriée, afin d'être en mesure d'accomplir efficacement sa mission de manière à promouvoir l'harmonie et réduire les tensions.*

La formation est une forme essentielle, même si elle n'est pas l'unique forme d'appui professionnel dont la police a besoin pour pouvoir s'acquitter avec efficacité de son rôle dans des contextes multi-ethniques. Cette formation devrait consister à doter la police de qualifications spécifiques (par exemple, sensibilisation, connaissances et compétences) requises pour travailler dans de tels environnements. Une 'analyse des besoins en formation' devrait être réalisée pour identifier ces exigences.

Les principaux domaines à identifier porteront sur la sensibilisation culturelle et religieuse, la médiation et l'aptitude à entretenir des relations avec la communauté, l'apprentissage des langues, et la formation aux droits de l'homme, y compris aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Dans les sociétés multi-ethniques, tous les membres de la police devraient recevoir une formation minimum dans ces domaines. Toutefois, le niveau de connaissances des langues requis et le contenu précis de la formation à la sensibilisation culturelle et religieuse dépendront des circonstances locales.

L'expérience montre qu'il est essentiel que cette formation soit pratique et en relation avec le travail. Si la formation est purement théorique, elle risque d'avoir peu ou pas d'impact sur le comportement de la police même si elle lui permet d'acquérir des connaissances. La formation doit permettre à la police de voir la pertinence et les implications pratiques des nouvelles connaissances et qualifications, et lui montrer comment elle pourra, avec cet acquis, mener son action avec efficacité et professionnalisme et plus facilement dans son travail quotidien.

Il conviendrait de faire preuve de circonspection avant de tenter d'utiliser la formation pour changer directement les attitudes de la police, notamment parmi les officiers de police chevronnés. Chez la plupart des adultes, les attitudes personnelles sont profondément ancrées et toute tentative de les changer pendant ces brefs stages de formation risque de provoquer de la résistance ou même être contre-productives, à moins de faire appel à des formateurs hautement expérimentés. Il est toutefois

essentiel que la formation porte sur la question des préjugés et des stéréotypes concernant les groupes ethniques comme obstacle potentiel à un traitement équitable et professionnel des minorités. Cette formation devrait fournir à la police la possibilité de réfléchir à ses propres attitudes, préjugés et à la manière de veiller à ce qu'ils n'aient par d'incidences négatives sur leur travail.

L'accent principal de la formation ne devrait donc pas consister à fournir uniquement des informations ni à changer les attitudes, mais plutôt à aider pratiquement la police à accomplir sa mission au quotidien dans des contextes multi-ethniques dans le respect des normes professionnelles et du droit international relatif aux droits de l'homme. Il faudrait que la formation soit perçue comme une forme particulière, bien que très importante d'appui professionnel, et comme une ressource de développement professionnel. D'autres formes d'appui professionnel sont mentionnées dans les Recommandations 10 et 11 ci-dessous.

Comme il importe que la formation soit pratique, il faut utiliser des méthodes appropriées. Des cours magistraux risquent d'avoir une valeur limitée. Ils doivent être accompagnés de méthodes interactives telles que des discussions et débats structurés avec un échange d'opinions et d'expérience. Ce sont les exercices pratiques et les jeux de rôles qui simulent les tâches réelles de la police dans des sociétés multi-ethniques qui seront peut-être les plus utiles.

Cette approche pratique en matière de formation exige un changement dans le rôle du formateur. Plus qu'un expert qui dispense des connaissances spécialisées, le formateur doit faciliter le débat et l'apprentissage des expériences, et avoir les compétences et la crédibilité voulues pour remplir ce rôle. L'expert spécialisé a toujours un rôle important à jouer, mais il devient une personne ressource dont la connaissance des minorités et des relations inter-ethniques peut être bénéfique. Les connaissances et l'expérience des stagiaires (en particulier lorsqu'il s'agit d'officiers expérimentés) concernant les minorités est également une ressource extrêmement importante, qui doit être prise en compte, mise en commun et évaluée.

9. *Il est recommandé que la formation aux questions de minorités et aux relations inter-ethniques soit incluse à la fois dans la formation initiale et dans la formation en cours d'emploi, et qu'elle soit dispensée tant aux officiers supérieurs qu'aux officiers subalternes. Les représentants des*

minorités devraient participer à la fois à la planification et à la conduite des activités de formation.

La formation aux questions de minorités et de relations ethniques devrait faire partie intégrante de la formation initiale de la police, et devrait être associée à des thèmes tels que les droits de l'homme, la mission de la police au service de la communauté et une approche orientée sur la prestation de services. Bien que les questions relatives aux minorités et les questions ethniques devraient bénéficier d'une attention particulière, elles ne devraient pas être séparées du reste de la formation: de nouvelles recrues devraient être formées pour accomplir toutes les tâches de la police dans un environnement multi-ethnique à titre de routine. Les officiers de police expérimentés devraient toutefois recevoir une formation spécialisée sur ces sujets dans le cadre de leur formation en cours d'emploi, en particulier lorsque les matières n'ont pas été incluses dans la formation antérieure. Pour la police de première ligne, cette formation devrait porter sur des tâches opérationnelles sur le terrain (patrouille, enquête, arrestation, etc.), et devrait être présentée comme une contribution positive à son développement professionnel. Le personnel civil, en particulier celui qui peut être le premier point de contact pour le public, devrait être inclus dans ces programmes.

Les hauts responsables de la police chargés de l'encadrement devraient également recevoir une formation sur ces questions, mais l'accent devrait être différent de celui placé sur la formation de la police qui fournit (ou supervise directement) la prestation de services de première ligne. Tandis que les hauts responsables de la police ont besoin d'une compréhension générale sur les questions relatives aux missions de première ligne, leur formation devrait être axée sur la mise en œuvre des stratégies, l'établissement de normes et la gestion du changement organisationnel et culturel, avec les responsabilités du commandement relatif à la gestion des tensions et conflits ethniques au sein de la communauté en général.

Les relais d'opinion des communautés de minorités constituent également une ressource importante pour la formation de la police sur les questions relatives aux minorités et aux relations inter-ethniques. La police doit acquérir directement auprès des minorités des connaissances sur les pratiques culturelles et religieuses pertinentes et sur les perceptions de la police par les minorités. La formation offre elle aussi la possibilité d'une interaction personnelle avec les membres des minorités, et d'entamer ensemble des discussions, des exercices et des jeux de rôles (où chacun peut se mettre à la place de l'autre). Une bonne participation des minorités à la formation de

la police établit également des liens et renforce la compréhension des minorités et la confiance du public dans la police. Les minorités ne devraient pas seulement être invitées à assister à des séances de formation spécifiques, mais elles devraient participer à tous les niveaux, y compris à la planification et à l'évaluation de ces séances et au processus initial d'identification des besoins en formation. La police devrait établir des partenariats réguliers avec une vaste gamme d'associations de minorités afin de pouvoir développer confiance et compétence en répondant aux besoins de formation sur les questions de minorités et de relations inter-ethniques. Elle devrait également s'assurer que les relais d'opinions de ces associations sont différents de par leur âge, leur sexe et d'autres caractéristiques pertinentes, et ne représentent pas seulement des 'notables' officiels ou autoproclamés.⁷

10. Les codes de déontologie de la police devraient comporter des normes professionnelles destinées à l'accomplissement de la mission de la police dans des sociétés multi-ethniques, et les programmes de formation de la police devraient comprendre des modules spécifiquement conçus pour pouvoir atteindre ces normes. Les violations de ces normes devraient faire l'objet de mesures correctives, et les bonnes pratiques exemplaires devraient bénéficier d'une reconnaissance professionnelle et publique.

La formation professionnelle poursuit un but spécifique : permettre à une personne de jouer un rôle professionnel précis dans le respect des normes professionnelles. Pour pouvoir définir ces normes, il convient d'établir des codes de conduite, et d'identifier des compétences qui permettent aux professionnels de pouvoir atteindre ces normes. Ce principe devrait être appliqué dans le contexte de la formation de la police, et en particulier à la formation de la police à travailler dans des environnements multi-ethniques. Les programmes de formation, et les 'analyses des besoins en formation' sur lesquels ils sont fondés (voir la Recommandation 8 ci-dessus), devraient être conçus de manière à appuyer la mise en oeuvre de tels codes de conduite.

Les codes de conduite se fondent sur des normes internationales et énoncent les principes éthiques généraux sur lesquels se fonde une bonne mission de la police.⁸ Les codes peuvent également exposer des actions spécifiques à prendre lorsqu'ils

⁷ D'autres orientations sur cette formation figurent dans le chapitre sur la 'Formation de la police concernant les relations avec les migrants et les groupes ethniques' dans la publication du Conseil de l'Europe, *Les Droits de l'Homme et la Police* (1997). Voir aussi : [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI\(98\)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI(98)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp)

⁸ Voir le *Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois* et le *Code européen d'éthique de la police du Conseil de l'Europe*, cité dans la note de bas de page 2 ci-dessus.

exécutent des activités spécifiques de la police – auxquels cas ils sont mentionnés comme 'codes de pratique'. Les codes de pratique comportent normalement l'application de principes éthiques à la conduite de tâches spécifiques de la police dans des conditions nationales et juridiques spécifiques. Les codes de pratique doivent donc être élaborés par chaque État.

Il est particulièrement important d'établir des codes de conduite et de pratique spécifique sur la mission de la police dans des environnements multi-ethniques en raison des défis particuliers à relever dans le cadre d'un tel travail et de sa nature potentiellement controversée. Des exemples de tâches potentiellement complexes et controversés de la police comprennent la gestion de conflits ethniques manifestes, le désamorçage des tensions ethniques, la conduite d'opérations d'interpellation et de fouille dans des zones sensibles sur le plan ethnique, ou la conduite d'opérations de police généralement dans les zones où résident les minorités. Des codes de pratique détaillés devraient fournir des orientations et un appui spécifiques pour la police qui entreprend ces tâches. (Voir la Recommandation 16 pour de plus amples explications) Par exemple, sur le plan éthique, il peut y avoir un plus grand risque de corruption associé à des liens ethniques, et il conviendrait donc d'agir avec plus de vigilance pour assurer l'intégrité. Toutefois, ces questions éthiques devraient s'inscrire dans des codes généraux de conduite pour la police, plutôt qu'en élaborant des codes spécifiques pour travailler dans des environnements multi-ethniques.

Le respect des normes professionnelles et des codes de conduite devrait être reconnu par les cadres de la police, et contribuer favorablement à la promotion d'un officier de police. Ce progrès devrait se fonder sur des évaluations individuelles de la performance, mesurées par rapport à ces normes. Le non-respect de ces codes et de ces normes devrait conduire à une mesure corrective et, en cas de fautes graves, à des procédures disciplinaires à l'encontre d'un officier. La formation devrait permettre à la police d'agir conformément à ces codes et normes professionnels. Il est impératif que les officiers de police dont le travail peut être considéré comme étant une « meilleure pratique » soient invités à faire part de leur expérience lors des séances de formation. Tous ces mécanismes d'appui professionnel devraient s'appliquer spécifiquement au contexte des relations de la police avec les minorités.

- 11. Il est recommandé que les administrateurs et superviseurs de la police soient clairement chargés de suivre le respect de ces normes par leur personnel*

dans leurs relations avec les minorités, assurent la direction et arrêtent des exemples de bonnes pratiques dans leur propre travail.

La formation et les codes de conduite ne suffisent pas à eux seuls à garantir que la pratique de la police sur le terrain soit conforme aux normes de politiques et aux règles professionnelles. L'expérience a montré que l'esprit d'initiative des officiers supérieurs de police, ainsi que la gestion et la supervision du personnel de police, sont également des facteurs vitaux. Il importe qu'un plus grand nombre d'officiers supérieurs au sein de la hiérarchie servent d'exemples aux officiers subalternes, et montrent qu'ils appliquent les normes requises dans leur travail de tous les jours. Ils doivent faire comprendre qu'ils s'attendent à leur tour que leurs subordonnés agissent conformément à ces normes et suivent activement que la conduite de la police est conforme à ces normes et aux droits de l'homme. Si, dans leur for intérieur, les officiers de police dénigrent ces politiques, véhiculent des stéréotypes négatifs sur les minorités ou s'ils ne répondent pas aux cas de comportement discriminatoire à l'égard des minorités, leur personnel déduira rapidement qu'ils ne prennent pas leur engagement au sérieux. Les minorités, qui toute leur vie durant ont détecté différentes formes de discrimination de la part des majorités, détecteront vite là aussi s'ils sont traités équitablement et avec un respect authentique ou non.

Les administrateurs et superviseurs de la police devraient recevoir une formation qui leur permette d'être conscients de l'importance de ces questions et de pouvoir les résoudre efficacement. Les principes de base d'une telle formation sont énoncés dans les Recommandations 9 et 10 ci-dessus. La capacité de traiter des questions relatives à la mission multi-ethnique de la police devraient elles aussi être prises en considération dans la procédure de sélection en vue de la promotion à des postes de niveau élevé au sein de la hiérarchie de la police.

Comme le souligne la Recommandation 7, l'objectif final devrait permettre, grâce à une direction et une gestion ferme et cohérente sur ces questions, d'aboutir à un changement culturel au sein de la police d'ici quelques années. Ce n'est qu'alors que la police elle-même deviendra un organe véritablement multi-ethnique, professionnel et sans parti pris pour lequel un fonctionnement équitable et efficace dans un environnement multi-ethnique sera une question de routine.

IV. ACTION EN FAVEUR DES COMMUNAUTÉS ETHNIQUES

12. La police devrait être chargée d'élaborer des méthodes et des pratiques pour communiquer et coopérer avec les minorités et pour instaurer un climat de confiance mutuelle aux niveaux local, régional et national.

Une conception démocratique orientée sur la prestation de services au cours de la mission de la police en général, et une conception concernant la mission de la police au service de la communauté en particulier, exigent une communication régulière et efficace entre la police et les citoyens. Une mission efficace de la police, dans une société démocratique, doit se fonder non sur la peur mais sur le consentement. La police a besoin de l'appui du public pour exécuter son travail, non par simple nécessité d'être démocratiquement responsable, mais parce que la coopération concrète du public (par exemple en fournissant des renseignements, en signalant les crimes, en faisant fonction de témoins, etc..) est essentielle pour l'exécution du rôle de la police. Dans tout État démocratique, la police doit donc établir des méthodes et des pratiques pour communiquer avec le public à tous les niveaux et gagner sa confiance.

La police, dans une société multi-ethnique, a un autre défi à relever. La communication et l'instauration de la confiance doivent viser divers groupes minoritaires, dont la langue, la culture, la religion et d'autres circonstances peuvent être différents, et qui peuvent vivre dans des zones d'habitation dispersées ou concentrées. De plus, certains groupes ont peut-être été victimes de discrimination ou d'autres formes d'oppression de la part de l'État dans le passé, y compris par la police, et éprouvent toujours un sentiment profond de méfiance envers la police. La police doit donc s'assurer que les méthodes et les pratiques qu'elle utilise pour communiquer avec le public tiennent compte de cette diversité et de ce passé, et peuvent effectivement atteindre les différents groupes ethniques et nationaux. Des efforts spéciaux s'imposent pour atteindre et gagner la confiance des minorités ethniques et nationales qui ont fait l'expérience de la plus grave exclusion et d'une situation défavorable. Il se peut qu'une construction patiente de relations de confiance avec les communautés et leurs chefs soit nécessaire pendant un certain temps.

La police peut utiliser une variété de méthodes pour développer la communication avec les minorités. Certaines méthodes, telles l'utilisation de brochures, de la radio ou de la télévision, constituent essentiellement une communication à sens unique et sont particulièrement utiles pour transmettre des informations. Pour atteindre les minorités

par ces moyens, il conviendrait d'utiliser des brochures dans les langues minoritaires et la radiodiffusion dans les médias, y compris dans les langues minoritaires. Toutefois, ce sont les méthodes interactives qui impliquent un contact et une communication entre la police et les minorités qui servent le plus utilement à instaurer la confiance et la compréhension mutuelle. Il s'agit notamment de :

- a) forums communautaires. Leur composition devrait être représentative des diverses ethnies et leurs membres devraient se réunir régulièrement pour discuter de questions d'intérêt mutuel. Ces forums devraient jouer un rôle consultatif de routine, et servir de source d'information pour une meilleure compréhension de la communauté locale – et en particulier des préoccupations des minorités relatives au fonctionnement des services de répression et de détection. Elles devraient également rendre les minorités nationales plus proches des institutions de l'État, en instaurant la confiance au sein de la police et en aidant à prévenir et à calmer les tensions.
- b) Réunions publiques. Elles devraient permettre à la police de consulter les communautés locales sur la base la plus large possible. Les réunions publiques devraient être ouvertes à tous et porter sur une question spécifique. Elles sont particulièrement utiles lorsque des tensions existent au sein de la communauté, puisqu'elles permettent à la police d'écouter directement toute la gamme des préoccupations de la communauté et de diffuser des informations précises sur la situation et sur la réponse donnée par la police.
- c) Comités consultatifs communautaires. Les comités consultatifs communautaires servent spécifiquement à conseiller les officiers de police supérieurs sur la manière dont la mission de la police peut être accomplie le plus efficacement possible dans le contexte de la communauté locale, y compris sur la mission de la police dans le cadre de conflits ethniques, l'examen des questions de discrimination, et l'action en faveur de la consultation communautaire. La police devrait inviter en tant que membres des comités consultatifs des personnes qui disposent, selon elle, des connaissances et de l'expérience voulues pour prodiguer des conseils en la matière. Ces personnes devraient être capables de donner des conseils en toute indépendance et non pas se limiter simplement à approuver les propositions de la police. La composition de ces comités devrait refléter la diversité de la composition ethnique de la communauté locale.

- d) Ateliers communs police-communauté. Ces ateliers devraient regrouper la police et les membres de la communauté pour résoudre en commun les problèmes liés à des questions spécifiques relatives aux relations entre la police et la communauté. Les participants devraient être peu nombreux, et être soigneusement choisis pour pouvoir contribuer à résoudre une question ou un problème précis. Ces ateliers peuvent aussi servir à des fins de formation pour renforcer la compréhension mutuelle et pour améliorer les méthodes de coopération en général. Un facilitateur compétent devrait être recruté pour agir en qualité de modérateur pour ces réunions.
- e) Points de contact des communautés dans les commissariats de police. Ils devraient être composés d'officiers issus des diverses minorités ethniques, et fournir des informations aux personnes appartenant à des minorités nationales sur les procédures judiciaires et les possibilités de recrutement dans la police, ainsi que servir de 'salle publique de réception' où ces personnes peuvent s'adresser à la police avec les questions qui les préoccupent. Des points de contact devraient également être établis au siège de la police régionale et urbaine, ainsi que dans les académies de police et les écoles de formation. De plus, 'des journées portes ouvertes' pourraient être organisées dans les commissariats de police et dans d'autres établissements où des visites pourraient être organisées (y compris pour les enfants des écoles), et pourraient s'adresser toute particulièrement à des personnes appartenant à des minorités nationales.
- f) Visites régulières de communautés particulières dans le cadre de patrouilles d'officiers. Dans les commissariats de police locaux, des officiers pourraient se voir confier la responsabilité de développer et de maintenir le contact avec chaque minorité nationale dans la zone. Outre le fait de servir de personne de contact pour la minorité au commissariat de police, les officiers devraient procéder à des patrouilles et à des visites régulières dans les localités où vivent des personnes issues de ces minorités (y compris des visites aux écoles), et ils devraient établir un contact personnel et instaurer la confiance avec les membres de ces communautés aussi largement que possible. Ainsi, les officiers de police peuvent s'assurer qu'ils sont en contact avec les besoins et les préoccupations du plus grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, et ouvrir des lignes de communication et établir des liens de compréhension et de confiance mutuels.

Il importe que de telles méthodes soient appliquées à tous les niveaux : national, régional et local. Le personnel et les questions varieront en fonction de ce niveau. Par exemple, au niveau national, les hauts responsables de la police et les décideurs doivent rencontrer les responsables des minorités au niveau national pour discuter de vastes questions de politique et de stratégie, ou d'incidents d'intérêt national, alors qu'au niveau local l'accent sera placé sur des questions pratiques relatives à la mission de la police au service de la communauté ou aux incidents d'intérêt local. La police devrait veiller à ce que les langues minoritaires soient utilisées comme moyen de communication dans ces réunions (voir Recommandation 13 ci-dessous). De plus, lorsqu'elle prend des dispositions pratiques, la police devrait être sensible à la diversité des pratiques religieuses et culturelles, par exemple en veillant à ne pas planifier de réunions les jours fériés ou de fêtes. La police doit aussi s'assurer qu'elle atteigne les femmes et les jeunes des minorités nationales dans leurs communications, et non seulement les membres plus âgés de sexe masculin de ces communautés.

13. *La police devra s'assurer qu'elle peut communiquer avec les minorités dans des langues minoritaires, lorsque cela est possible en recrutant et en formant du personnel qui parle plusieurs langues et également en faisant appel à des interprètes qualifiés.*

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (article 10) énonce les droits des minorités nationales à user de leur langue en public, et, dans la mesure du possible, dans leurs rapports avec les autorités administratives. Elle reconnaît aussi les droits de ces minorités à utiliser ces langues dans des situations d'arrestation ou de poursuites. Il importe donc que la police prévoit l'utilisation de ces langues dans ses relations avec des personnes appartenant à des minorités nationales, qu'il s'agisse d'employés, de suspects, de témoins, ou simplement de membres du public en général (par exemple lors de consultations, d'activités de prévention de la criminalité, ou de situations d'ordre public.) Comme les minorités nationales utilisent leur propre langue, la parlent et l'écrivent différemment tout comme ils parlent et lisent à des degrés divers la(les) langue(s) officielle(s) du pays, il peut être approprié de procéder à une évaluation des besoins pour déterminer les dispositions à prévoir dans la pratique. La police devrait tout particulièrement avoir à l'esprit que certains groupes de certaines minorités nationales (par exemple, personnes âgées ou femmes) risquent de moins bien parler la langue de la majorité ou la langue officielle, parce que leur degré d'instruction est peut-être moindre ou parce qu'ils participent peu à la vie publique.

Le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans la police fournira immédiatement à l'organisation policière une ressource importante pour répondre à ce besoin. La police issue de minorités qui travaille dans des secteurs où résident les communautés appartenant à sa propre minorité pourra utiliser sa langue minoritaire dans l'accomplissement de sa mission. À l'occasion, ils seront aussi en mesure de servir d'interprètes pour leurs collègues, bien qu'il importe que leur collègues issus de milieux non minoritaires travaillant dans ces secteurs reçoivent une formation appropriée dans les langues des minorités. Il importe aussi que la police ait accès à des interprètes qualifiés et expérimentés pour communiquer avec des personnes appartenant à des minorités nationales. En particulier, lorsqu'ils ont affaire à des suspects ou à des témoins, il est extrêmement important que la police ne se fie pas en matière d'interprétation à des membres de la famille ou autres personnes dont on ne connaît pas la compétence, car cela risquerait de créer des malentendus et des imprécisions qui saperaient la qualité du travail de la police et donneraient lieu à de graves injustices envers les personnes appartenant à des minorités nationales.

14. *La police devrait jouer un rôle de premier plan en encourageant et en soutenant les minorités pour les aider à communiquer et coopérer avec la police, par exemple en agissant en qualité de partenaires dans des initiatives visant à promouvoir le recrutement et dispenser une formation sur les questions de minorités. Les minorités, pour leur part, devraient être prêtes à communiquer et coopérer avec la police pour accroître la sécurité de la communauté et l'accès à la justice.*

Pour que la police accomplisse une mission efficace dans une démocratie, il importe que les citoyens soient actifs et bien informés et assument leurs responsabilités civiques avec sérieux, et qu'ils soient disposés à fournir coopération et appui à la police dans l'accomplissement de ses fonctions. Dans un État multi-ethnique, il est essentiel que les minorités nationales jouent également un rôle actif dans ce processus. Comme le mentionne la Recommandation 12 ci-dessus, il se peut que les minorités nationales aient moins d'expérience de la participation civique, rencontrent des obstacles à cette participation (par exemple, langue ou discrimination), et manquent de confiance pour s'engager dans cette voie avec les autorités publiques – et en particulier avec la police. Si la police souhaite vraiment agir efficacement en faveur des minorités nationales, elle doit prendre des initiatives en encourageant et en appuyant les minorités à jouer ce rôle, plutôt que d'attendre passivement et ensuite

se plaindre si les minorités ne se font pas connaître dans la même mesure que d'autres groupes.

La police doit donc identifier les moyens lui permettant d'autonomiser les minorités à intervenir de la sorte, et les aider à renforcer leur capacité à le faire. La police doit aussi allouer des ressources à cette fin. Cette autonomisation peut être réalisée en partie par des mesures générales de renforcement de la confiance, telles qu'énoncées à la Recommandation 12, et par la promotion de la sensibilisation publique aux droits et responsabilités relatives à la mission de la police et à la justice. Toutefois, il peut s'avérer plus efficace que la police établisse des relations structurées et durables avec les associations communautaires des minorités et d'autres ONG actives dans ce domaine. Ces associations et ONG peuvent aider la police à développer leur communication avec les communautés de minorités, et peut leur fournir des conseils et informations utiles sur les questions de minorités et sur les questions ethniques. La police peut aussi établir des partenariats plus formels avec ces organes pour prendre des initiatives telles que l'identification et l'appui des recrues potentielles des minorités nationales, en fournissant conseils et suggestions en matière de formation de la police, et en évaluant les possibilités de réponse aux tensions et aux conflits ethniques. Un partenariat de ce type devrait comporter un accord formel entre deux ou plusieurs organisations distinctes à travailler ensemble sur une base égale et continue pour atteindre un but commun.

Il se peut que l'instauration d'une coopération effective avec les groupes communautaires et les ONG soit longue et exige l'instauration d'une confiance et d'une compréhension mutuelle. Les deux parties doivent dès le début faire preuve de prudence : les minorités peuvent suspecter que la police a des 'intentions cachées' tels que sous-tirer des renseignements sur les activités criminelles parmi les minorités nationales; alors que la police risque d'avoir peu d'expérience du travail avec des groupes de la société civile et peut soupçonner les motivations de ces groupes, en particulier si elles ont critiqué publiquement la police par le passé. Il importe de trouver des buts communs, comme par exemple améliorer les relations entre la police et les minorités et accroître l'accès des minorités à la justice, et identifier sur cette base les moyens de s'entraider tout en respectant les rôles différents et les styles de travail (y compris le droit continu des ONG à critiquer la police au nom de leurs communautés lorsque les choses se passent mal). L'expérience montre toutefois que les avantages que les deux parties peuvent tirer de ces partenariats sont importants et tendent à augmenter avec le temps. Ces avantages offrent également un cadre qui

permet de traiter les problèmes qui se posent ultérieurement dans les relations entre la police et les minorités et de les résoudre par le dialogue et la médiation.⁹

Les minorités peuvent elles-mêmes contribuer à la sécurité de la communauté et à son accès à la justice par la promotion d'une sensibilisation aux droits et responsabilités de leurs membres au titre du droit, en fournissant conseils et appui aux personnes qui sont victimes de la criminalité, en encourageant la participation civique aux activités relatives à la sécurité et à la mission de la police dans les communautés, et en oeuvrant à la promotion des intérêts et au traitement équitable des membres de leurs communautés sur des questions relatives à la mission de la police et à la justice. De nombreux délits ou différends entre personnes appartenant à des communautés de minorités peuvent eux aussi être résolus par la médiation ou d'autres moyens traditionnels au sein de ces communautés, sans recourir à la police ou d'autres organes judiciaires nationaux. Toutefois, il est également essentiel que les minorités, ou des groupes particuliers de ces minorités, ne s'approprient pas la justice (en menant par exemple des 'actions d'auto-défense'), et que tous les membres des minorités ont un accès illimité à leurs droits et au système de justice de l'État en général. Il est particulièrement important que les femmes des communautés de minorités, qui peuvent faire l'objet de discrimination fondée sur le sexe ou de violence domestique, ne soient pas empêchées par les structures communautaires internes d'avoir accès à leurs droits légaux et au système de justice.

15. *Il est recommandé que des mécanismes soient établis pour s'assurer que la police est démocratiquement responsable de ses actions à l'égard des personnes appartenant à tous les secteurs de la communauté. Ces actions doivent comporter des systèmes efficaces de dépôt et de suivi des plaintes, qui sont accessibles aux personnes appartenant à des minorités nationales. Tous les secteurs de la communauté doivent être conscients de leurs droits et de leurs responsabilités en rapport avec la police, des pouvoirs de la police et des services qu'elle est censée rendre.*

Dans une démocratie, la police devrait être responsable non seulement devant la loi par le système des tribunaux et de la justice, mais aussi directement devant le public, pour s'assurer qu'elle est en mesure d'expliquer ses actions aux communautés qu'elle

⁹ On trouvera de plus amples orientations sur l'instauration d'une coopération entre la police et les ONG dans la brochure publiée par La plate-forme européenne pour la police et les droits de l'homme : *Police and NGOs: Why and How Human Rights NGOs and Police Services Can and Should Work Together*, disponible à l'adresse : <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

dessert et sur le consentement desquelles elle dépend. La responsabilité est un principe fondamental de la mission d'une police au service de la communauté.

Pour assurer la responsabilité démocratique, il faut que des structures formelles soient établies aux niveaux local et national, telles que des forums et des conseils représentatifs dans le cadre desquels la police est tenue de faire rapport sur ses actions, et peut même être appelée à les expliquer et les justifier (voir aussi la Recommandation 12 ci-dessus). Les minorités nationales doivent être représentées au sein de tels comités et être en mesure de participer à ces forums, qui devraient se tenir dans des lieux qui leur sont accessibles. Les minorités nationales doivent aussi être libres de poser les questions qui les préoccupent au sujet de la mission de la police, et de le faire en utilisant des langues minoritaires. Ces structures formelles ne devraient pas être gérées directement par la police, mais établies de manière à ce qu'elles fonctionnent de manière indépendante. Les États doivent faciliter la mise en place de ces structures, leur fournir des ressources, et veiller à ce que les minorités nationales puissent y participer avec efficacité. Les États doivent aussi faire en sorte que la mise en place de structures de responsabilité apportant des bénéfices potentiels soit une obligation au titre de la loi.

Des mécanismes effectifs permettant aux citoyens de déposer plainte au sujet du comportement de la police (y compris dans des langues minoritaires lorsque cela est possible) devraient également faire partie intégrante des structures de responsabilité. Les citoyens doivent être en mesure d'obtenir des explications sur les actions spécifiques de la police qu'ils considèrent comme dommageables et non professionnelles, et d'obtenir réparation le cas échéant, sans avoir besoin de recourir au droit. Certains incidents peuvent être résolus par le dialogue entre le citoyen et la police, et les procédures de recours devraient offrir cette possibilité. Les incidents plus graves devraient être portés devant un organisme de police indépendant chargé de l'examen des plaintes établi à cet effet, ou à un organe plus général chargé d'enquêter sur les plaintes, lorsqu'un tel organe existe, tel qu'un médiateur. Il est essentiel que les minorités puissent avoir accès à des mécanismes d'examen des plaintes, de sorte qu'elles accèdent aux mêmes mécanismes de réparation contre l'abus de pouvoir de la police que les autres citoyens. Les directeurs de la police devraient soutenir positivement l'existence de tels systèmes d'examen des plaintes, non seulement pour le principe même, mais parce que la confiance de la communauté s'en trouve renforcée et que ces systèmes représentent une source importante d'informations pour les directeurs de police lorsque le fonctionnement de la police risque de dégénérer. Les États devraient s'assurer que les mécanismes d'examen des

plaintes sont en place et fonctionnent effectivement, qu'ils comprennent quelque composante civile de participation et supervision (y compris de minorités nationales), et qu'ils sont pleinement accessibles à tous les groupes ethniques et nationaux.

Pour participer effectivement à la communication avec la police, et exercer leur responsabilité en tant que citoyens, les minorités doivent être conscientes de leurs droits et de leurs responsabilités concernant les questions relatives à la mission de la police, et aussi les pouvoirs de la police et les services qu'elle est censée rendre. Bien que cette sensibilisation entre citoyens ne relève pas de la responsabilité spécifique de la police, il importe que les citoyens soient sensibilisés à l'exécution de leur rôle dans le respect des principes démocratiques. La police devrait donc avoir le souhait de promouvoir activement l'éducation du public à cette fin et y participer, et en particulier appuyer les travaux dans les écoles ou des ONG. Ils devraient être disposés en particulier à contribuer à la sensibilisation des minorités, et participer à des réunions ou à la formation pour les chefs de communauté organisées à cette fin. Toutefois, les États ne devraient pas confier cette tâche uniquement à la police et aux ONG, ils devraient aussi s'assurer que les informations concernant les droits et responsabilités des citoyens en rapport avec la mission de la police sont largement disponibles, y compris dans les langues minoritaires, et font partie du programme scolaire officiel.

V. PRATIQUES OPÉRATIONNELLES

16. Il importe que des mesures soient prises pour que la police puisse appliquer la loi en toute impartialité et sans aucune discrimination sans distinguer un groupe particulier, par exemple au moyen d'un 'profilage racial'. Ces mesures devraient englober des codes de conduite relatifs à des pratiques opérationnelles, comme par exemple l'utilisation des pouvoirs de la police pour interpellier et fouiller des personnes dans la rue et dans d'autres lieux publics.

Comme déjà indiqué, dans une démocratie, la police est d'ordinaire l'autorité publique la plus visible, ainsi que celle qui a les pouvoirs les plus immédiats dans la vie quotidienne des citoyens. Il est donc essentiel que la police, en tant que représentante de l'État, soit vue comme exerçant ses pouvoirs de manière exemplaire. Cela suppose que la police agisse toujours avec professionnalisme et

conformément aux droits de l'homme, et applique le droit avec impartialité et sans discrimination.

Les officiers de police sont recrutés dans la société en général, et leurs connaissances et leurs préjugés sur les différentes minorités peuvent donc varier considérablement d'un officier à un autre. Il se peut que ces préjugés soient partagés et exprimés ouvertement, ou qu'ils soient occultés. Quelle qu'en soit la forme, ils risquent d'influencer le comportement d'un officier de police à l'égard des groupes ethniques particuliers. Il peut donc être toujours dangereux que les officiers de police traitent les membres de groupes ethniques particuliers de manières différentes, directement ou indirectement, à moins que des mesures actives soient prises pour prévenir cet état de choses.

Il convient d'accorder une attention particulière à la pratique du 'profilage racial'. Il s'agit de l'inclusion de données sur la race ou l'ethnicité dans le profil de personnes que la police estime avoir commis un crime particulier. Les personnes qui correspondent spécifiquement aux profils sont visés par les responsables de l'application des lois et soumis à des mesures du type 'interpeller et fouiller', à l'inspection de véhicules, au contrôle d'identité, etc. Le profilage racial comprend l'utilisation de stéréotypes raciaux ou ethniques, plutôt qu'un comportement individuel, comme base pour la prise de décisions sur les personnes susceptibles d'être impliquées dans une activité criminelle. Il est largement prouvé que le profilage racial est très pratiqué sur une base informelle dans tout l'espace de l'OSCE par les services d'application de la loi, même s'il est officiellement condamné. Les groupes faisant l'objet d'un profilage racial tendent à être différents selon les États, bien que le profilage racial des Roms et des groupes de voyageurs tende à être généralisé dans toute l'Europe.

Quelle que soit la composition ethnique particulière de leurs populations, il est conseillé à tous les États de s'employer à introduire le suivi ethnique des résultats des opérations de police afin de déterminer s'il y a ou non discrimination. Ce suivi implique de mesurer statistiquement si des opérations de police du type 'interpeller et fouiller' ont une incidence équitable et proportionnée sur différents groupes ethniques. Le recours au suivi permettra aux États d'assurer le respect de leurs obligations internationales (par exemple au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) et de leurs obligations nationales (par exemple au titre de leur constitution et de leur droit interne) pour prévenir la discrimination fondée sur des motifs ethniques ou apparentés. Si ce suivi est appliqué dans le respect de la

confidentialité, et que les données sont rendues anonymes et agrégées sous forme statistique, les droits des personnes ne devraient pas être bafoués.

Les États doivent s'assurer qu'ils disposent de politiques claires et de normes professionnelles qui exigent une égalité de traitement et interdisent la discrimination dans l'application des lois par la police, et que ces politiques et normes sont appuyées par une formation et des codes de pratique détaillés. Comme indiqué dans la Recommandation 10, ces codes de pratique devraient préciser le comportement escompté de la part des fonctionnaires de police lorsqu'ils accomplissent des tâches spécifiques, pour que le risque de comportement discriminatoire ou autre comportement non professionnel soit réduit au minimum. En particulier, ils devraient être établis pour toute tâche qui semble comporter un risque de traitement discriminatoire : il peut s'agir de l'utilisation des pouvoirs de la police pour interpeller ou fouiller des personnes dans la rue ou dans d'autres lieux publics, du contrôle des admissions aux frontières, du recours à la force lors d'arrestations, de la conduite de 'raids' de police dans des zones résidentielles, et de la gestion des conflits ethniques et des troubles publics. Les infractions à ces codes devraient faire l'objet d'une action disciplinaire.

Comme il importe de s'assurer que dans les sociétés multi-ethniques la police applique la loi de manière impartiale et sans discrimination, les États sont encouragés à envisager de procéder à une 'évaluation systématique' de la politique et de la pratique générale de la police à l'égard des minorités ethniques et nationales.¹⁰ Cette évaluation devrait mesurer les pratiques en cours de la part de la police par rapport aux normes internationales de la police professionnelle et aux impératifs du droit international relatif aux droits de l'homme. Elle devrait se fonder sur les éléments de preuve obtenus par la recherche, l'analyse des incidents, et la concertation avec les minorités nationales et les ONG. Des plans d'action devraient être établis pour s'intéresser aux domaines de la mission de la police où ces pratiques ne sont pas conformes aux normes internationales.

17. La police devrait prendre des mesures pour encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à signaler la criminalité, afin de promouvoir la sécurité de la communauté et son accès à la justice.

¹⁰ Comme il est recommandé dans le chapitre sur la police du *Plan d'action de l'OSCE visant à améliorer la situation des Roms et des Sintis dans l'espace de l'OSCE, 2003*, disponible à l'adresse : http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1562_en.pdf

La police est partout très tributaire des informations du public pour dépister les activités criminelles. Il existe de nombreux éléments de preuve dans toute la région de l'OSCE que les minorités sont moins enclines à signaler un crime que les autres secteurs de la société. Pour que la police soit en mesure répondre de manière égale à la criminalité à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales, il faut qu'elle s'assure que ces personnes acceptent de signaler ces crimes au même titre que les autres membres de la société. La police doit faire preuve d'une égale performance et d'un égal professionnalisme dans sa manière d'enregistrer les crimes contre les minorités nationales et d'enquêter sur ces derniers, et traduire les auteurs de ces crimes en justice. Les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont enclines à signaler les crimes à la police que si elles croient qu'elles seront traitées avec respect et que leurs allégations seront prises au sérieux. La police devrait s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales, comme tous les citoyens, sont régulièrement tenues informées des progrès et des résultats de toutes les affaires dans lesquelles elles interviennent en qualité de victimes ou de témoins. Des recherches de criminologues montrent que l'expérience que les victimes de crime ont du traitement de leur affaire par la police est un des facteurs les plus déterminants de leur degré de confiance dans la police, non seulement au sein des minorités mais aussi dans tous les secteurs de la communauté.

Des études ont montré que le degré de notification des crimes par les minorités dépend de leurs connaissances des procédures existantes en la matière et de leur compréhension du système de justice pénale en général. La police peut jouer un rôle majeur en améliorant le niveau de connaissances et de confiance au sein des minorités, en particulier, en sollicitant la coopération des ONG et des associations communautaires qui peuvent diffuser des informations sur le signalement des activités criminelles, et encourager les victimes à signaler les incidents et leur offrir un soutien. Il conviendrait de veiller tout particulièrement à s'assurer que les femmes des communautés de minorité reçoivent ces informations et bénéficient de ce soutien. La police devrait également prendre les mesures voulues pour que les minorités puissent signaler les incidents dans leur propre langue (voir la Recommandation 13 ci-dessus).

Les citoyens seront plus enclins à signaler les crimes à la police s'ils croient que la police fait un bon travail en les protégeant de la criminalité en général. Les États devraient encourager la police et les pouvoirs publics au niveau local à adopter et à mettre en oeuvre des politiques de promotion de la 'sécurité des communautés'. Par 'sécurité des communautés', on entend l'objectif visant à s'assurer que les lieux où les personnes vivent et travaillent sont sûrs, et que les personnes se sentent en sécurité

chez elles et quand elles se rendent dans des lieux publics. Les ONG et les citoyens devraient prendre une part active dans des initiatives visant à s'assurer que les localités où ils vivent et travaillent sont sûres, et ils devraient être encouragés à coopérer avec la police à cette fin. Les minorités devraient aussi participer activement à ces activités. Rassembler différents groupes ethniques avec la police au niveau local pour travailler en commun à la promotion de la sécurité de la communauté est une méthode qui permet de favoriser l'intégration ethnique dans une société multi-ethnique.

18. *Lors de ses patrouilles régulières dans les secteurs multi-ethniques, la police devrait, lorsque cela est possible, déployer des équipes ethniquement mixtes afin d'instaurer la confiance publique et de renforcer son efficacité opérationnelle. La police devrait aussi veiller à ce que sa tactique et son aspect extérieur (par exemple, nombre, visibilité des armes, choix des uniformes) soient appropriés à ses tâches et ne suscitent pas nécessairement peur et tensions.*

Comme l'explique la Recommandation 4 ci-dessus, il importe, dans une société multi-ethnique, que la composition de la police soit représentative de cette société afin de s'assurer d'une part, que la police est perçue comme légitime par tous les groupes ethniques, et d'autre part, qu'elle a les connaissances pratiques et l'expérience pour travailler avec tous les secteurs de la société.

Cela est tout particulièrement important au niveau opérationnel dans les localités où la composition de la population est multi-ethnique. La police doit être en mesure de communiquer avec tous les groupes et de gagner leur confiance, en particulier dans les situations où des tensions inter-ethniques risquent de se produire. L'utilisation de patrouilles mixtes, et d'équipes mixtes pour des enquêtes et d'autres, peut aider la police à atteindre cet objectif. Des équipes mixtes peuvent également donner à la police la capacité multilingue lorsqu'elle exécute sa mission dans les communautés multi-ethniques. Dans le même temps, la police montre au public un exemple de bonne pratique de coopération multi-ethnique dans la prestation de services publics, qui sont à la base d'un État multi-ethnique harmonieux.

L'utilisation de patrouilles mixtes et d'équipes de travail peut exiger un appui et une gestion méthodiques lorsqu'il y a de nouvelles recrues ou lorsqu'il y a eu des tensions inter-ethniques dans la société en général. Les directeurs doivent être sensibles aux

sources possibles de ces tensions, et aux pressions qui peuvent s'exercer sur les officiers issus de minorités ethniques particulières lorsqu'ils traitent de ces tensions au sein de la communauté. Lorsque les officiers de police issus de minorités travaillent dans leurs propres communautés, la police et la communauté peuvent en tirer profit. Toutefois, en cas de conflit entre la minorité et la police en général, l'officier de police issu de la minorité peut être la cible d'hostilité (voir aussi la Recommandation 7 sur le déploiement d'officiers de police issus de minorités). Les officiers de la majorité qui travaillent dans des zones où habitent essentiellement des minorités peuvent faire l'objet de pressions qui pourraient être atténuées ou résolues avec l'aide d'un collègue issu d'une minorité. L'utilisation de patrouilles mixtes et d'équipes de travail peuvent donc permettre de se protéger contre ces diverses tendances, et affirmer l'engagement en cours de la police pour une coopération multi-ethnique et une intégration professionnelle.

19. La police devrait s'assurer que la loi sur la lutte contre la discrimination est mise en œuvre de façon vigoureuse et efficace. En particulier, la police devrait prendre des mesures pour encourager la collecte de données relatives aux crimes motivés par la haine raciale, et s'assurer qu'ils sont bien consignés et font l'objet d'une enquête.

Le droit à un traitement égal est un droit fondamental de l'homme, et tous les États disposent de lois pour lutter contre la discrimination. La différence existante entre les États dépend du degré et de la manière dont leurs lois couvrent les différentes formes de discrimination. Par exemple, dans certains États, la discrimination est régie par le droit civil et ne relève pas de la responsabilité de la police. Les actes de violence motivés par la haine raciale peuvent aussi être couverts par des lois spéciales, ils peuvent être considérés comme des affaires particulièrement graves au regard du droit pénal plus général, ou peuvent ne pas être reconnus spécialement au titre du droit.

Quelle que soit sa responsabilité au regard du droit pour traiter de crimes motivés par la haine et la violence raciale, la police doit s'assurer qu'elle applique ces lois avec fermeté et cohérence. Pour qu'un État démocratique multi-ethnique fonctionne bien, il faut que la police s'assure que ses lois contre le racisme et la discrimination sont appliquées avec efficacité. Il est clair qu'une coordination appropriée avec le ministère public et les tribunaux est nécessaire, conformément aux procédures et aux

responsabilités énoncées dans chaque État. Il n'en demeure pas moins que le rôle de la police est partout primordial.

Les actes de violence physique motivés par la haine raciale sont les formes les plus graves de crime motivé par la haine raciale, et ils constituent la menace la plus sérieuse à la stabilité et au bien-être des démocraties multi-ethniques en général. Ces actes ne portent pas seulement gravement atteinte aux personnes, mais –comme ils visent des personnes en tant que membres de groupes ethniques – ils menacent aussi des communautés tout entières et donc le tissu entier de la société. Il est capital que la police comprenne l'importance de son rôle en traitant de cette forme de crime (par exemple par la fourniture d'une formation sur la question), et réalise que toute la société compte sur elle pour traiter la manière dont elle traite cette problème avec efficacité.

L'élément de racisme ou de haine raciale dans le crime est souvent explicite, bien qu'il puisse quelquefois être subtil ou occulté. Dans des contextes multi-ethniques, la police devrait toujours envisager la possibilité d'une telle motivation du crime, et (quel que soit son point de vue initial sur la question) devrait toujours accepter d'enquêter sur l'allégation de la victime ou d'une autre personne selon laquelle il y a un élément de motivation raciale. L'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Nachova* montre clairement que tous les États européens ont l'obligation de rechercher de possibles motivations racistes derrière les actes de violence.¹¹

Pour lutter efficacement contre le crime motivé par la haine raciale, il faut tout d'abord que la police dispose de procédures permettant d'enregistrer de tels crimes et de mener des enquêtes efficaces. Ces procédures doivent permettre d'attester l'existence d'un élément de motivation ethnique de manière à ce qu'il puisse servir dans une instance judiciaire. Les officiers de police doivent être formés de manière à pouvoir suivre ces procédures, et comprendre pourquoi elles sont importantes. La police doit s'assurer que non seulement les majorités mais aussi les minorités qui sont, de manière disproportionnée, victimes ces crimes n'ont pas peur de signaler ces crimes, et la police devrait coopérer avec les ONG et les groupes communautaires à cette fin. La police devrait également faire une compilation de renseignements anonymes, statistiquement agrégés sur de tels crimes, et les analyser de manière à pouvoir suivre l'incidence de ce crime et de sa propre efficacité à y faire face. Ces

¹¹ Cour européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre) 6 juillet 2005, *Nachova et autres c. Bulgarie*, (requêtes n° 43577/98 et 43579/98), disponibles à l'adresse : <http://www.echr.coe.int>

données devraient être rendues disponibles aux autres autorités publiques et ONG pour leur permettre de coopérer avec la police en menant une action préventive.¹²

20. Les États doivent s'assurer que les mécanismes visant à fournir conseils et aide aux victimes de la criminalité sont également accessibles et efficaces pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Les États participants de l'OSCE reconnaissent différemment les besoins et les droits des personnes qui ont été victimes de crime, et prévoient de donner des conseils ou d'apporter un soutien à ces personnes. Dans de nombreux États, ces dispositions existent sont peu nombreuses ou n'existent pas. Toutefois, ces dernières années, la communauté internationale a mis de plus en plus l'accent sur la nécessité d'une plus grande reconnaissance des droits des victimes de crime, en abordant cette question dans le cadre de diverses conventions et déclarations internationales, notamment relatives aux femmes et aux enfants. Ces documents identifient des droits de l'homme spécifiques qui sont pertinents pour les victimes de crime, y compris les droits à la liberté personnelle et à la dignité, à réparation, à l'assistance médicale, physique et sociale, aux informations sur l'état d'avancement des enquêtes criminelles, et l'accès à la justice en général.

Même dans les pays où une telle disposition existe, les recherches ont montré que les minorités ethniques, lorsqu'elles deviennent victimes d'un crime, ont un accès moindre à un tel soutien et ont moins de chance d'en bénéficier et ce pour diverses raisons, comme l'endroit où figure cette disposition, l'absence de sensibilisation à l'existence (ou de confiance) en de tels services parmi les minorités, et l'absence de sensibilité des prestataires de services pour la diversité culturelle ou l'incapacité à communiquer dans les langues minoritaires.

L'aide aux victimes ne relève pas de la responsabilité exclusive ou même principale de la police mais d'une manière générale de l'État. Les États doivent établir des structures nationales capables de dispenser aux victimes de l'aide au niveau local et des services qui sont accessibles et appropriés aux besoins de tous les groupes ethniques. Les organismes de soutien aux victimes doivent être pleinement indépendants des pouvoirs publics (et vus comme tels), tout en coopérant étroitement

¹² Depuis 2004, un programme spécifique de l'OSCE – *the ODIHR Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime* – a aidé la police dans les États participants de l'OSCE à traiter de ces questions. Voir http://www.osce.org/odihr/item_11_16251.html

avec eux. Il conviendrait de recourir au maximum à la participation de la société civile, et à la participation des ONG.

Toutefois, la police a un rôle primordial à jouer en apportant un soutien aux victimes, et de l'efficacité avec laquelle elle exécute cette tâche dépend dans une large mesure l'intérêt inhérent à la mission de la police. Il est fréquent que la police constitue le premier point de contact avec les pouvoirs publics pour les victimes de crime, qui peuvent à ce stade être en plein désarroi émotionnel, physiquement blessés, inconscients de leurs droits, et dans un besoin urgent de conseils et de soutien. Tout en accomplissant sa mission au regard du droit pénal, la police doit être en mesure de dispenser un soutien d'urgence, puis d'orienter les victimes vers d'autres sources appropriées. Il est essentiel que la police accomplisse avec efficacité ces tâches de soutien aux victimes, à la fois pour la sécurité des victimes et pour que la victime garde confiance en la police. La police doit entretenir cette confiance pour que les victimes acceptent de donner des informations sur l'instruction de leurs affaires, et disposées à témoigner devant la justice. Il est donc essentiel que les victimes soient informées de l'état d'avancement des enquêtes les concernant. La police peut aussi avoir besoin de protéger les victimes en cas de menace à leur sécurité suite au crime ou du fait qu'elles sont disposées à le signaler à la police.

La police doit s'assurer que les minorités, tout comme la majorité, ont confiance en son soutien et sa protection lorsqu'elles sont victimes de crime. Quand le passé est marqué par des conflits ou une absence de confiance entre les minorités et la police, il importe que la police prenne activement des mesures pour surmonter cet obstacle potentiel. La police devrait accorder une attention toute particulière à la nécessité de garantir soutien et protection aux victimes dans les cas de crime ou de violence motivés par la haine raciale. Ces cas impliquent souvent une 'victimisation répétée', ou même des ripostes et des échanges de menaces et d'actes de violence entre les membres de groupes ethniques différents. Des communautés tout entières, plutôt que juste des personnes, peuvent faire l'expérience de la victimisation lorsque des crimes motivés par la haine raciale se produisent, et la police devrait reconnaître qu'il peut s'avérer nécessaire d'apporter soutien et protection à une communauté plutôt qu'uniquement au niveau individuel ou familial. Le cas échéant, la police devrait procéder à des évaluations des risques à cette fin.

VI. PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS

21. La police devrait être chargée de jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une relation avec les minorités afin d'identifier et si possible de réduire les tensions susceptibles d'aboutir à des conflits interethniques, et de recevoir la formation nécessaire à cette fin.

Comme indiqué dans l'introduction, le Haut Commissaire a identifié la police comme ayant un rôle clé à jouer dans la prévention des conflits ethniques et ce, pour un certain nombre de facteurs : la responsabilité de la police pour le maintien de l'ordre public et de la tranquillité, les pouvoirs dont la police dispose à cette fin, les renseignements dont la police dispose au sujet des tensions ou incidents qui pourraient donner lieu à un conflit ethnique, et les compétences professionnelles que la police peut utiliser pour que ces tensions et ces incidents ne se transforment pas en fait en violence physique ouverte entre les différents groupes ethniques.

Il est souvent supposé que la responsabilité de la police en matière de conflits ethniques se limite à répondre à des incidents réels de conflit ouvert, à savoir rétablir l'ordre et traduire en justice les auteurs des infractions. Ce point de vue ne rend pas compte de l'importance du rôle de la police aux stades antérieurs du développement potentiel d'un tel conflit, et dans le désamorçage des tensions entre groupes ethniques une fois que l'ordre public a été rétabli. Il va de soi que la police n'a ni la responsabilité exclusive de prévenir un tel conflit ni celle de prendre des mesures correctives, mais de concert avec d'autres pouvoirs publics et avec les représentants de la société civile, elle peut jouer un rôle crucial.

La police pourrait apporter une contribution majeure à la prévention des conflits ethniques en surveillant les niveaux de tension entre les groupes ethniques au vu d'éléments de preuves et d'indicateurs systématiques. Les éléments de preuves devraient être les suivants a) le nombre et la gravité des incidents spécifiques (par exemple menaces ou violence interpersonnelle) entre des personnes appartenant à différents groupes où il y a risque d'escalade, et b) renseignements en provenance de sources communautaires sur les niveaux généraux d'animosité inter-ethnique au sein des groupes ou sur les plans arrêtés pour des actions d'hostilité spécifiques. Ces renseignements exigent de la police qu'elle instaure des relations de confiance et une bonne communication avec tous les groupes ethniques, et établisse des contacts avec des sources d'information fiables et non biaisées.

Il importe que des indicateurs systématiques soient élaborés pour pouvoir recueillir des informations sur les niveaux des tensions ethniques et les comparer dans le temps et par rapport à différentes régions géographiques. Il y a lieu de procéder au suivi de ces indicateurs tant au niveau national que local. D'autres pouvoirs publics, tels les gouvernements locaux ou régionaux, ainsi que les ONG peuvent contribuer au suivi de ces tensions. Les informations détaillées utilisées dans ce suivi doivent rester confidentielles, mais il importe peut-être pour la police ou les autorités publiques de rendre leur évaluation publique dans certaines circonstances (par exemple, si les médias ou des groupes extrémistes amplifient, à leurs propres fins, les niveaux réels de tension).

Les États devraient s'assurer que des systèmes de suivi des tensions ethniques sont établis par la police et qu'ils fonctionnent efficacement à la fois aux niveaux local et national, et que la responsabilité en matière de collecte et de gestion de ces données est clairement attribuée aux personnes qui ont reçu une formation appropriée pour assumer ce rôle.

Les États devraient s'assurer que tous les officiers de police comprennent clairement l'importance de leur rôle en matière de prévention des tensions et des conflits ethniques, et que ce rôle est reflété dans la formation de la police en général. La formation devrait permettre de s'assurer que les hauts responsables de la police et les directeurs opérationnels comprennent bien les causes potentielles et la dynamique des conflits ethniques, ont une bonne formation en matière de médiation et sont conscients que par son l'esprit d'initiative, l'autorité publique de la police peut servir à garantir l'engagement des groupes potentiellement conflictuels à trouver des solutions non violentes.

Les États doivent aussi s'assurer que la 'prévention des conflits ethniques' n'est pas comprise par la police comme justifiant des actions répressives qui portent atteinte aux droits des minorités, mais que des actions préventives devraient faire partie de politiques plus larges visant à promouvoir l'intégration des minorités et de bonnes relations inter-ethniques. La légitimité et l'efficacité de la police dans l'exécution de son engagement à trouver des solutions non violentes parmi tous les groupes ethniques dépendra directement de la perception de la police et de la confiance dont elle bénéficie pour agir avec équité à l'égard de tous les groupes dans le respect des droits de l'homme.

22. La police doit également être formée et équipée pour gérer les troubles civils et les incidents dus à un conflit inter-ethnique avec professionnalisme et sans parti-pris, afin de désamorcer les conflits et de les résoudre par la médiation, lorsque cela est possible, et un recours minimum à la force.

La gestion de l'ordre public est une responsabilité clé de la police dans un État démocratique. Dans un État multi-ethnique, un conflit ethnique ouvert est une forme très grave de trouble public puisqu'elle menace les fondements même de la cohésion sociale de l'État. La capacité de la police à gérer et à résoudre ces débuts de désordres publics est donc capitale pour préserver une société multi-ethnique harmonieuse. Une formation spécifique devrait être dispensée aux officiers de police chargés de la gestion des troubles publics et des incidents de conflits ethniques et il faudrait élaborer des codes de pratique détaillés sur cette question. (Des orientations générales sur la formation et les codes de pratique sont données dans les Recommandations 8-10 ci-dessus.)

Lors de la gestion des incidents de conflit inter-ethnique, la police doit non seulement être techniquement performante, mais elle doit aussi préserver sa légitimité aux yeux de tous les groupes et agir de tout temps dans le respect du droit international relatif aux droits de l'homme. Une question clef est l'emploi de la force par la police. Bien que la police ait le droit de résoudre des conflits ouverts conformément au droit, son but professionnel devrait consister à utiliser le strict minimum de force nécessaire, et de ne l'utiliser qu'en dernier recours. D'autres approches, telles que la médiation, devraient être utilisées lorsque cela est possible, et des lignes directrices claires devraient être produites pour établir les circonstances dans lesquelles l'usage de la force se justifie ainsi que les modalités de son emploi.¹³

La police devrait toujours garder à l'esprit que ses actions ne sont pas séparées ou 'extérieures' à la dynamique des relations interethniques : elles font partie intégrante d'un processus social et politique en cours dans un État démocratique. En tant qu'organisme de l'État chargé de la gestion d'un conflit ouvert, ses actions peuvent – du moins à court ou moyen terme – avoir un effet crucial sur le développement des relations inter-ethniques et l'avenir de l'État en général. C'est pourquoi, leur capacité à maintenir la confiance de tous les groupes ethniques tout en gérant les conflits et en rétablissant l'ordre public est d'une importance fondamentale. Si les forces de l'ordre

¹³ Sur la question de l'emploi de la force en général, la police devrait se conformer aux principes directeurs des Nations Unies : *Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*, disponibles à l'adresse http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp_43.htm.

agissent, ou donnent l'impression d'agir de manière partisane sur le plan ethnique à l'égard des minorités dans le cadre de cette mission, aux yeux des minorités, leur légitimité pour agir en tant que représentants de l'État sera détruite. Il est donc essentiel que tous les officiers de police, quelle que soit leur origine ethnique, agissent avec une intégrité professionnelle stricte lorsqu'ils traitent de situations de conflit inter-ethnique.

23. En particulier au niveau local, la police devrait coopérer étroitement avec d'autres pouvoirs publics pour s'assurer que ses actions visant à prévenir et gérer les conflits inter-ethniques s'inscrivent dans une action plus vaste visant à promouvoir l'intégration des minorités et à édifier une société multi-ethnique harmonieuse.

Alors que la gestion d'un conflit ethnique ouvert incombe au premier chef à la police, la prévention d'un tel conflit et la réduction des tensions qui suivent son apparition sont des tâches auxquelles la police peut et doit certes contribuer, mais auxquelles elle ne devrait contribuer seule. D'autres pouvoirs publics doivent également jouer un rôle, notamment en devenant chef de file pour examiner les causes qui sous-tendent un tel conflit. Les autorités à impliquer peut dans une certaine mesure dépendre de la nature de ces causes: par exemple, dans certaines situations où le conflit est lié à des questions d'habitation ou de biens, il se peut que les offices du logement puissent jouer un rôle très important. Un rôle clé sera joué par les autorités qui ont la capacité de rassembler des membres de différents groupes qui sont en conflit, d'établir des liens au niveau personnel, et de mettre en place des projets communs pour faire progresser des intérêts communs de divers types. Sur le long terme, l'éducation – et en particulier l'éducation qui rassemble des jeunes de différents groupes – sera capitale, de sorte que les autorités responsables de l'éducation doivent être perçues comme ayant un rôle clé à jouer. Compte tenu de l'importance de traiter de ces questions au niveau local, le gouvernement local aura certainement un rôle majeur.

Au niveau tant national que local, la police et d'autres pouvoirs publics doivent travailler en commun à l'élaboration de stratégies spécifiques (y compris de stratégies dans le domaine des médias) pour prévenir des conflits ethniques et assurer la cohésion de la communauté dans les sociétés multi-ethniques. Dans de nombreux cas, un tel conflit s'est développé, ou s'est aggravé, principalement parce que les responsables en n'ont pas reconnu les signes assez tôt, n'ont pas senti l'obligation d'agir, ou n'ont pas réussi à le faire de manière efficace et coordonnée. Les

États doivent s'assurer qu'ils promeuvent une action coordonnée d'autorités compétentes tant au niveau national que local, et qu'elle s'inscrit dans des stratégies plus vastes visant à promouvoir l'intégration des minorités à tous les niveaux. Des structures et des partenariats formels devront être établis à cette fin. Le rôle de la police doit être reconnu comme faisant partie intégrante du processus d'instauration de la cohésion communautaire dans les sociétés multi-ethniques, et il importe donc que la police soit un partenaire actif dans ce processus avec d'autres pouvoirs publics et avec les représentants des groupes des minorités nationales et ethniques.