

# CONSEIL DE L'EUROPE

## COMITE DES MINISTRES

### EXPOSE DE MOTIFS

#### **Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police**

*(adoptée par le Comité des Ministres,  
le 19 septembre 2001,  
lors de la 765<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

#### **I. Introduction**

##### **I.1 Codes d'éthique de la police**

Une bonne partie de ce qui s'écrit à propos de la police consiste en descriptions de sa manière d'agir dans diverses situations. On a tendance à ne pas traiter, sauf sur le mode moralisateur, la question de savoir comment les policiers *devraient* agir, ce qui supposerait une formulation claire des valeurs et des normes attendues de la police dans une société moderne, démocratique. Les dispositions du « Code européen d'éthique de la police » jettent précisément les bases d'un tel cadre et ce texte ne pourrait être plus opportun. Nombre de pays européens procèdent actuellement à la réorganisation de leur police dans le but de promouvoir et consolider les valeurs démocratiques. Ils se préoccupent également d'assurer des normes communes en matière de police au-delà des frontières nationales, tant pour satisfaire les attentes des Européens qui, de plus en plus mobiles, souhaitent pouvoir compter sur un traitement uniforme, équitable et prévisible de la part de la police, que pour renforcer leurs capacités de coopération et donc leur efficacité, dans la lutte contre la criminalité internationale. Les dispositions du Code vont également dans le sens de l'objectif du Conseil de l'Europe qui est de réaliser une plus grande unité entre ses membres.

Il suffit de réfléchir un instant au rôle de la police dans une démocratie pour mesurer toute la pertinence d'un code d'éthique pour la police. Les citoyens des pays démocratiques ont organisé leurs Etats de manière à se garantir un maximum de liberté dans le respect de la légalité. De même les systèmes de justice pénale ont été développés dans le but de garantir la liberté individuelle et la sécurité. Dans les sociétés démocratiques régies par le principe de légalité, la police remplit les fonctions traditionnelles de prévention, de lutte et de détection de la criminalité, de préservation de la tranquillité publique, de maintien du respect de la loi et de l'ordre public et de protection des droits fondamentaux de l'individu. De plus, dans ces sociétés, la police assure divers services de caractère social qui viennent appuyer ses autres activités. Pour mener à bien ces missions elle bénéficie d'une large capacité d'initiative. Dans les Etats démocratiques la police contribue au maintien des valeurs de la démocratie et est elle-même pénétrée de ces valeurs. En général le public accepte et même approuve l'exercice

de l'autorité légitime par la police tant que celle-ci est perçue comme menant ses missions de manière éthiquement acceptable et à des fins valables et démocratiques. Quand elle remplit ces conditions la police est parfaitement en droit d'attendre du public qu'il lui fasse confiance et lui apporte aide et soutien dans l'exercice desdites fonctions. Cette conception de l'exercice des fonctions de police dans les démocraties est au cœur de la vision du Conseil de l'Europe.

Bien qu'un code d'éthique policière ne soit que la première étape de tout processus tendant à la mise en place de normes communes en matière de police, en l'absence de code un tel processus a peu de chances de réussite. En jetant les bases de normes éthiques un code de déontologie policière est propre à faciliter l'identification des problèmes éthiques, à en permettre une meilleure compréhension, une analyse plus approfondie et à en rendre la solution plus aisée. Il incite, par ailleurs, à se poser des questions sur les valeurs que sert la police en tant qu'organisation et sur leur application adéquate. Les notions, fondamentales pour la police, telles que celles de 'loyauté', d' 'impartialité', de 'discrétion' et de 'professionnalisme' ne peuvent que bénéficier de la référence commune, de la signification - et donc de la compréhension - partagée que permet un code. Celui-ci peut, de plus, aider à formuler des normes personnelles de comportement reposant sur un sentiment de fierté d'appartenir à une organisation de police. Cet aspect est particulièrement important pour les jeunes recrues qui doivent connaître d'emblée les valeurs fondamentales devant définir et régir leur travail. Cette mention des recrues vient rappeler l'importance des codes pour la formation des policiers. En l'absence de telles références objectives en matière de normes et de valeurs, la tâche du formateur est doublement difficile. L'origine et l'autorité des normes doivent être expliquées et défendues, avec le risque qu'elles soient tenues pour purement locales et émanant du seul formateur. Ajoutons qu'un code de déontologie policière est précieux à tous les niveaux de formation.

Comme on l'a mentionné plus haut, les services de police se voient considérablement renforcés dans leur action lorsqu'ils bénéficient de l'approbation et d'une coopération étroite du public. Il est vital pour ce dernier que soient assurés de manière responsable les services pour l'exercice desquels la police est investie d'une autorité considérable et d'une capacité d'initiative, lui assurant en fait le monopole de la coercition légitime. C'est pourquoi le public a besoin de garanties. Un code d'éthique policière bénéficiant d'une large publicité peut, en mettant en lumière les normes, les finalités et les valeurs qui sont celles de la police, contribuer à renforcer la confiance du public et à améliorer ses relations et sa coopération avec la police. Ces mêmes normes, en délimitant clairement la gamme et le champ des services confiés à la police, contribuent à protéger celle-ci des demandes injustifiées, futiles, tracassières, et surtout à limiter les risques de manquements dans le service.

Un code d'éthique peut, de plus, faire office d'instrument de régulation au niveau de l'organisation interne de la police. C'est l'une des caractéristiques remarquables du « Code européen d'éthique de la police ». En définissant des normes, des valeurs et un cadre éthique minimum il peut remplir une fonction régulatrice par quatre biais au moins : en maintenant un contrôle de qualité des personnels (y compris civils) de la police ; en facilitant l'exercice du commandement, de la gestion et de la supervision ; en responsabilisant les cadres de l'organisation ; en donnant une norme pour le règlement de délicats conflits internes.

Pour ce qui est de son influence possible sur la pratique policière, un code d'éthique de la police recommande la meilleure pratique pour les forces de l'ordre et constitue une version spécialisée des principes de conduite quotidiens, inspirés par le bon sens. Le mot « éthique » peut toutefois revêtir plusieurs significations, la plus largement acceptée étant celle définie par Aristote. Il s'agit pour lui de la discipline critique qui prend pour objet la conduite et les convictions éthiques quotidiennes. Ce n'est pas le sens voulu dans l'intitulé « Code européen d'éthique de la police ». Les sociétés modernes et leurs polices sont organisées sous le double principe de division du travail et de coopération. Les gens sont occupés à un grand nombre d'activités spécialisées. Si leur vie quotidienne repose sur des règles de conduite communes, ils ont également besoin de savoirs et d'orientations plus spécifiques lorsqu'il s'agit d'exercer leur métier et leurs fonctions. Cela tient au fait que leur travail porte sur des aspects singuliers du comportement humain qui révèlent des dilemmes éthiques auxquels ils sont confrontés de manière constante et qu'ils doivent résoudre impérativement du fait de leur profession. C'est notamment le cas de ceux qui travaillent dans des services publics, où le public confie son bien-être à des professionnels. Dans ce contexte, le mot « éthique » renvoie à cet ensemble de valeurs, principes et exigences qui permettent de réguler l'exercice d'une profession. Il importe de noter que l'« éthique » prise dans ce sens représente une tentative pour traduire l'éthique quotidienne aux besoins et aux dilemmes d'une organisation publique. C'est dans ce sens que l'« éthique » est employée dans le « Code européen d'éthique de la police ».

L'objectif de la police - faire respecter l'Etat de droit - couvre deux devoirs distincts mais liés entre eux : celui de veiller à l'application des lois dont l'Etat s'est régulièrement doté, en assurant une situation générale de tranquillité publique, et le devoir connexe de se limiter strictement aux pouvoirs qui lui sont conférés, en s'abstenant de tout acte arbitraire et en respectant les libertés et droits individuels des citoyens.

Le respect de l'Etat de droit implique non seulement le souci de ce qui est fait mais aussi et surtout celui de la manière de faire. Dans l'exercice de ses fonctions la police doit respecter le droit subjectif, y compris les libertés et les droits de l'homme, et éviter d'agir de manière arbitraire ou illégale. Cela est fondamental pour l'état de droit et donc pour la signification et l'objet de la mission de la police en démocratie.

L'Etat de droit suppose, avant tout, que ceux qui font, interprètent et appliquent la loi soient soumis à cette même loi. En d'autres termes la police doit relever des lois dont elle assure l'application. C'est à cela que l'on reconnaît la police d'un Etat véritablement démocratique : elle se soumet à la loi même qu'elle s'est engagée à défendre. Le rôle de la police dans la défense et la sauvegarde de la prééminence du droit est si important que l'on peut souvent juger de l'état d'une démocratie en observant le comportement de sa police.

Le Code européen d'éthique de la police a pour objet de fournir un ensemble de principes et de lignes directrices pour les objectifs, le fonctionnement et le contrôle de la police dans les sociétés démocratiques, respectueuses de l'Etat de droit, et est dans une large mesure influencé par la Convention européenne des droits de l'homme. Le Code cherche à formuler des recommandations spécifiques et à définir les besoins de la police et les mesures propres à lui permettre de mener à bien sa mission exigeante et délicate de prévention et de détection de la criminalité et de maintien de la légalité et de l'ordre dans une société civile démocratique. Même si la Recommandation est destinée au premier chef aux gouvernements, les principes directeurs sont rédigés de manière à pouvoir servir également de source d'inspiration à ceux qui s'occupent des questions de police à un niveau plus concret.

## **I.2 Historique du « Code européen d'éthique de la police »**

Le Conseil de l'Europe s'est très tôt intéressé aux questions concernant la police. Celle-ci joue, en effet, un rôle tellement important pour ce qui concerne la protection des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe (démocratie pluraliste, Etat de droit et droits de l'homme) que le Conseil de l'Europe offre tout naturellement un forum particulièrement adapté au débat sur le rôle de la police dans une société démocratique.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a établi une jurisprudence considérable en la matière. Par ailleurs, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a élaboré des principes directeurs qui ont une importance pour la police. La Charte sociale européenne et sa jurisprudence comportent d'importants principes en ce qui concerne les droits sociaux et économiques des personnels de police. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a, dans son domaine de compétence, élaboré des principes à l'intention de la police. En outre, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté des textes sur les aspects constitutionnels de la police. Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a pour mandat d'évaluer les administrations nationales, dont la police, sous l'angle de la corruption.

La police doit également répondre aux attentes des pouvoirs locaux et régionaux dans l'optique, entre autres, des problèmes de l'insécurité urbaine. La police et les relations interethniques constituent une autre problématique qui retient l'attention. Le Conseil de l'Europe a, par ailleurs, développé des activités destinées à sensibiliser la police aux aspects de son travail touchant les droits de l'homme. Des activités ont permis à des praticiens de la police et à des spécialistes des droits de l'homme, à des représentants des Etats et d'organisations non gouvernementales de se pencher ensemble sur des problèmes de droits de l'homme dans le contexte professionnel qui est celui de la police. Parmi les résultats concrets de ce travail, on peut citer la formation des personnels de police en matière de des droits de l'homme et un grand nombre de documents dont des manuels sur tout ce qui concerne la police et les droits de l'homme. Ces activités ont permis de mieux faire comprendre dans les services de police nationaux la nécessité d'une prise de conscience plus poussée des droits de l'homme à tous les niveaux de la police.

La «*Déclaration sur la police*» adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1979 a marqué une première tentative d'établissement de normes éthiques pour la police. Elle a été dans de nombreux Etats membres une source d'inspiration dans la recherche de réponses à la question des choix de politiques en la matière. Tout en partageant le point de vue de l'Assemblée quant à la nécessité, pour des sociétés démocratiques, d'appliquer des normes éthiques particulièrement exigeantes à la police, le Comité des Ministres n'a pas massivement soutenu la Déclaration qui n'a pas débouché sur un instrument juridique du Conseil de l'Europe.

La traditionnelle activité normative intergouvernementale du Conseil de l'Europe, menée sous l'autorité du Comité des Ministres, s'est centrée sur la police dans l'optique des politiques en matière de justice pénale, de droit pénal et de criminologie (procédure pénale, prévention de la criminalité, protection des victimes et des témoins, délinquance juvénile, garde à vue, crime organisé, corruption, ministère public, etc.) ainsi que de droit public (intégrité personnelle et protection des données, etc.). Des instruments juridiques – conventions et recommandations – intéressant la police ont été élaborés dans ce cadre.

A partir de 1989, l'Europe centrale et orientale a connu des bouleversements qui ont amené le Conseil de l'Europe à intensifier considérablement ses activités relatives à la police. Dans le cadre de programmes destinés à soutenir les réformes juridiques ainsi que la réforme de l'administration publique - y compris la police - un grand nombre d'activités (séminaires, sessions de formation et diffusion d'expertises en matière juridique) ont été mises en œuvre autour de thèmes tels que «le rôle de la police dans une société démocratique», «éthique de la police», et «police et Etat de droit».

C'est dans ce contexte de la réforme de la police que la nécessité d'un cadre normatif paneuropéen pour la police a été à nouveau mise en lumière. Le Comité des Ministres a, en conséquence, créé le *Comité d'experts sur l'éthique de la police et les problèmes liés à l'exercice de la police (PC-PO)* sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC).

Le mandat du Comité PC-PO a été adopté par le CDPC à sa 47<sup>e</sup> session plénière, en 1998, et confirmé par le Comité des Ministres lors de la 641<sup>e</sup> réunion des Délégués en septembre 1998.

Ce mandat se lit comme suit:

*« La police joue un rôle important dans le système de justice pénale. Peu d'instruments internationaux s'appliquent à la police, contrairement à d'autres corps professionnels relevant de ce système. Nombre d'Etats européens réorganisent actuellement leur police, réorganisation qui constitue une part non négligeable du processus visant à promouvoir et renforcer les idées et les valeurs démocratiques dans la société. La déontologie de la police est donc devenue une question importante dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe.*

*Le Comité d'experts devra réaliser une étude sur la déontologie de la police au sens large, en tenant compte des questions telles que :*

- le rôle de la police dans une société démocratique et sa place dans le système de justice pénale;
- les missions de la police dans un Etat de Droit - prévention de la criminalité, découverte des infractions, etc.;
- le contrôle de la police.

*Le Comité d'experts se penchera notamment sur les aspects de la déontologie de la police ayant trait à certaines situations qui se présentent quotidiennement dans le travail de la police, comme l'interrogatoire des suspects et d'autres fonctions des investigations dans le cadre de la procédure pénale, l'emploi de la force, la marge discrétionnaire de la police, etc. Seront également traités les aspects déontologiques de la gestion de la police en général, et leur inclusion dans les programmes de formation. A cet égard, il faudrait tenir compte des différences existant entre les codes de déontologie, les codes de conduite professionnelle et les codes de discipline. Dans l'exécution de cette tâche, le Comité devra garder à l'esprit la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que la Résolution 690 (1979) de l'Assemblée parlementaire relative à la Déclaration sur la police. Il devrait tenir compte des travaux du Comité d'experts sur le partenariat dans la prévention de la criminalité (PC-PA) ainsi que d'autres activités pertinentes du Conseil de l'Europe.*

*Ce travail devrait aboutir à un rapport et/ou une recommandation sur la déontologie de la police, qui pourrait servir de cadre d'orientations aux Etats membres qui envisagent une réforme de la police ou l'élaboration d'un code national de déontologie de la police. »*

Le Comité était composé d'experts délégués par les pays suivants : Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, France, Grèce, Italie, Lituanie, Moldova, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Espagne, «Ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie et Royaume-Uni. Il comprenait des experts venus des ministères de l'Intérieur, des ministères de la Justice, de la police, du ministère public et du pouvoir judiciaire. Le Comité était présidé par M. Karsten Petersen, Directeur adjoint de la police, Danemark. Deux experts scientifiques – M. Amadeu Recasens i Brunet (Directeur de la Escola de Policia de Catalunya et professeur à l'Université de Barcelone, Espagne) et M. Neil Richards (Directeur du Programme de développement des chefs de police, National Police Training, Bramshill, Royaume-Uni) – ont été désignés pour assister le Comité. Le secrétariat était assuré par la Direction générale des affaires juridiques, DGI, du Conseil de l'Europe.

La Commission européenne, O.I.C.P.-Interpol, l'Association des écoles européennes de police (The Association of European Police Colleges – AEPC) et le Centre international de recherches et d'études sociologiques, pénales et pénitentiaires (Intercenter) avaient le statut d'observateur auprès du Comité. L'Association pour la Prévention de la Torture (APT), le Conseil européen des Syndicats de Police (CESP), le Réseau européen des femmes dans la police (The European Network of Police Women - ENP), la Fédération européenne du Personnel des Services publics (EUROFEDOP), la Fédération internationale des Fonctionnaires supérieurs de Police (FIFSP), l'Association internationale de Police (AIP) et l'Union internationale des Syndicats de Police (UISP), ont été consultés lors de la phase finale des travaux.

Le Comité s'est appuyé dans son travail sur des instruments juridiques (conventions et recommandations du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales) ainsi que sur les principes établis par la Cour européenne des Droits de l'Homme et d'autres organes du Conseil de l'Europe cités ci-dessus. Le Comité a organisé des auditions avec des représentants du Comité Européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et le Comité Européen des Droits sociaux. Le Comité a, par ailleurs, été tenu informé des projets et des activités ayant un lien avec la police menés dans les diverses Directions générales du Conseil de l'Europe. Les travaux du Comité ont été présentés et approuvés lors du 12<sup>e</sup> Colloque criminologique organisé par le Conseil de l'Europe en novembre 1999 sur le thème «les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique», ainsi que lors de la Conférence de haut niveau qui a réuni les ministres européens de l'Intérieur en juin 2000.

Le Comité a tenu six réunions plénières et trois réunions du groupe de travail entre décembre 1998 et mars 2001. A la demande de l'Assemblée Parlementaire, le Comité des Ministres a donné son accord pour qu'un avant-projet de recommandation soit adressé à l'Assemblée parlementaire pour avis. L'avis de l'Assemblée a été pris en compte par le Comité à sa sixième réunion.

Le texte du projet de recommandation «*Le Code européen d'éthique de la police*», et le rapport explicatif y relatif qui l'accompagne ont été arrêtés lors de la sixième réunion de Comité en mars 2001 et soumis pour approbation et transmission au Comité des Ministres à la 50<sup>e</sup> session plénière du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en juin 2001. Lors de la ...<sup>e</sup> réunion des Délégués, le ... 2001, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation et autorisé la publication de l'exposé des motifs y afférent.

## **II. Préambule de la Recommandation**

*Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du statut du Conseil de l'Europe,*

*Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;*

*Conscient que l'un des objectifs du Conseil de l'Europe est également de favoriser l'Etat de droit, qui est à la base de toute démocratie véritable ;*

*Considérant que le système de justice pénale joue un rôle déterminant dans la protection de l'Etat de droit et que la police a un rôle essentiel à jouer au sein de ce système ;*

*Conscient de la nécessité, commune à tous les Etats membres, de mener une lutte efficace contre la criminalité au niveau national comme au plan international ;*

*Considérant que les activités de la police sont, dans une large mesure, menées en rapport étroit avec la population et que leur efficacité dépend du soutien de cette dernière ;*



*Reconnaissant que la plupart des services de police européens – outre qu'ils veillent au respect de la loi – jouent un rôle social et assurent un certain nombre de services au sein de la société ;*

*Convaincu que la confiance de la population dans la police est étroitement liée à l'attitude et au comportement de cette dernière vis-à-vis de cette même population, et en particulier au respect de la dignité humaine et des libertés et droits fondamentaux de la personne tels qu'ils sont consacrés notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme ;*

*Considérant les principes formulés dans le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois et la Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la Déclaration sur la police ;*

*Gardant à l'esprit les principes et les règles énoncés dans les textes concernant la police – sous l'angle du droit pénal, civil et public ainsi que des droits de l'homme – tels qu'adoptés par le Comité des Ministres, ainsi que dans les décisions et arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et dans les principes adoptés par le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;*

*Reconnaissant la diversité des structures de police ainsi que des moyens d'organiser l'action de la police en Europe ;*

*Considérant la nécessité de définir des orientations et des principes européens communs en matière d'objectifs généraux, de fonctionnement et de responsabilité de la police, afin d'assurer la sécurité et le respect des droits de la personne dans des sociétés démocratiques régies par le principe de la prééminence du droit,*

*Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer, dans leur législation et pratiques internes et dans leurs codes de conduite en matière de police, des principes énoncés dans le «Code européen d'éthique de la police» figurant en annexe à la présente Recommandation, en vue d'en assurer la mise en œuvre progressive, et d'assurer la diffusion la plus large possible de ce texte.*

### **III. Commentaire sur le préambule**

Depuis sa création, le Conseil de l'Europe travaille à établir et promouvoir des principes communs dans les législations, les pratiques et les systèmes de ses Etats membres. Le système de justice pénale a été l'une des priorités à cet égard étant donné que la lutte contre la criminalité nécessite l'application directe, concrète des principes qui sont la base de l'existence du Conseil de l'Europe et qu'il a pour mission de défendre, à savoir la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme.

De plus, l'efficacité de la riposte à la criminalité dépend dans une large mesure de leur harmonisation dans le cadre d'une politique européenne cohérente et concertée. Cette condition devient de plus en plus impérative du fait de l'existence de phénomènes tels que la criminalité organisée et la corruption qui présentent souvent une dimension internationale face à laquelle les systèmes nationaux risquent de se révéler insuffisants.

Traditionnellement, l'élaboration de normes communes applicables aux organes répressifs tels que la police n'a pas connu le même développement que celui observable dans le cas, par exemple, du versant judiciaire de la justice pénale ou de l'application des peines. La récente adoption de la Recommandation Rec (2000) 19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale, ainsi que la présente recommandation traduisent toutefois une nouvelle tendance dans ce domaine. En outre, le fait de reconnaître la police en tant que composante du système de justice pénale, ce qui rapproche justice et affaires intérieures, est de nature à fournir une base solide à une harmonisation plus poussée des normes applicables à la police.

Dans une Europe où les frontières nationales s'estompent, on est inévitablement amené à envisager la police et ses pouvoirs dans une perspective internationale. Le débat porte dans une large mesure sur l'efficacité de la police dans la lutte contre des formes de délinquance qui se pratiquent de plus en plus à travers les frontières nationales, comme la criminalité organisée et la corruption. La réflexion ne se limite toutefois pas à cette perspective. Dans une société démocratique les pouvoirs de la police sont limités eu égard à ce qui est acceptable du point de vue des libertés et droits fondamentaux de l'individu tels qu'énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il faut donc trouver un équilibre adéquat entre ces intérêts et c'est là que l'éthique internationale de la police entre en jeu.

La relation entre la police et le public est un élément clé dans une démocratie. Dans ce type de société la police est responsable non seulement devant l'Etat, mais aussi vis-à-vis de la population et son efficacité dépend en grande partie du soutien de cette dernière. A cet égard, la fonction sociale et la mission de service public de la police sont importantes aussi pour sa mission répressive.

La Convention européenne des Droits de l'Homme et sa jurisprudence ont fourni une base à la rédaction de la présente Recommandation, qui a par ailleurs intégré les principes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradant (CPT). Ce travail a également été influencé, pour les parties correspondantes, par les considérations et principes généraux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et par la Charte Sociale européenne et sa jurisprudence. D'autres textes internationaux, en particulier parmi ceux applicables à la police, comme le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois et la Résolution 690 (1979) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Déclaration relative à la Police ont non seulement fait l'objet d'une étude approfondie mais ont également constitué de précieuses sources pour l'élaboration de la présente Recommandation.

Il convient de mentionner, par ailleurs, plusieurs autres textes du Conseil de l'Europe qui donnent des orientations dans des domaines concernant la présente Recommandation et ont été étudiés avec la plus grande attention :

- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) ;
- Résolution (78) 62 sur la délinquance juvénile et la transformation sociale ;
- Recommandation R (79) 17 concernant la protection des enfants contre les mauvais traitements ;
- Recommandation R (80) 11 concernant la détention provisoire ;

- Recommandation R (83) 7 sur la participation du public à la politique criminelle ;
- Recommandation R (85) 4 sur la violence au sein de la famille ;
- Recommandation R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale ;
- Recommandation R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police ;
- Recommandation R (87) 19 sur l'organisation de la prévention de la criminalité ;
- Recommandation R (88) 6 sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes ;
- Recommandation R (96) 8 sur la politique criminelle dans une Europe en transformation ;
- Recommandation R (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense ;
- Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;
- Recommandation R (99) 19 sur la médiation en matière pénale ;
- Recommandation R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics ;
- Recommandation Rec (2000) 19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ;
- Recommandation Rec (2000) 20 sur le rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention des comportements criminels ;
- Recommandation Rec (2000) 21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat ;
- Recommandations de politique générale de l'ECRI - Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

Il devrait être mentionné qu'il a été tenu compte de plusieurs autres textes (instruments et manuels, etc.) élaborés au sein du Conseil de l'Europe relatifs aux questions de police, tels que « la police et les droits de l'Homme », « l'éthique de la police », les médias, le racisme et l'intolérance, l'égalité et les minorités.

La présente Recommandation a été rédigée en partant de la constatation qu'il existe de grandes différences entre les Etats membres s'agissant de la manière dont sont menées les missions de police. Cela est particulièrement visible au niveau du statut et de l'organisation des forces/services ainsi que dans leurs méthodes. Dans le même temps on relève de grandes similitudes, notamment en ce qui concerne les objectifs de la police et les problèmes auxquels elle doit faire face dans son activité quotidienne. Pour tenir compte de cet état de choses la Recommandation consiste en grands principes directeurs jugés vitaux dans une démocratie établie, tant pour l'efficacité de la police que pour son acceptation par le public.

L'établissement de normes communes vient à point nommé. Dans toute l'Europe on procède à des réformes de la police et, en particulier dans les démocraties les plus récentes, ces réformes s'inscrivent dans un processus général dont l'objectif global est la consolidation de principes démocratiques tels que la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme dans l'administration publique.

Le présent ensemble de principes directeurs peut servir d'orientation et de source d'inspiration pour la réforme des systèmes de police. Il est clair, toutefois, qu'une raisonnable marge d'appréciation doit être laissée aux Etats membres, eu égard en particulier à leurs passés différents et à leurs niveaux de développement inégaux. La présente Recommandation fournit une base pour la poursuite de l'effort en ce qui concerne la police, et le Conseil de l'Europe met ainsi cette question au rang de ses priorités.

### **Définition du champ d'application**

*Le présent code s'applique aux forces ou services de police publics traditionnels ou à d'autres organes autorisés et/ou contrôlés par les pouvoirs publics, dont l'objectif premier consiste à assurer le maintien de l'ordre dans la société civile et qui sont autorisés par l'Etat à exercer la force et/ou des pouvoirs spéciaux pour atteindre cet objectif.*

### **Commentaire**

La définition du champ d'application du Code dès les premières lignes de la Recommandation vise à en établir l'applicabilité. La définition proposée est très large pour que le Code puisse être utilisé par un aussi grand nombre de systèmes de police que possible et pour tenir compte de l'extrême diversité des systèmes de police existant en Europe et, en particulier, des différences constatées au niveau du développement et des structures organisationnelles. La définition retenue dans ce paragraphe permet d'appliquer le Code aux forces ou services de police "traditionnels" de tous les Etats membres (on notera que cette définition ne doit pas être confondue avec les buts de la police préconisés par l'article premier du Code.)

Pour les raisons citées ci-dessus, la définition du champ d'application du Code ne comporte que les caractéristiques principales de la mission confiée à tous les organes de police existant en Europe, à savoir le pouvoir d'exercer la force pour assurer l'ordre public dans la société civile, mission qui recouvre en général le maintien de l'ordre et la prévention et le dépistage de la criminalité. Cette définition, en tant que plus petit commun dénominateur pour l'applicabilité du Code, dispense de décrire en détail les différents types d'exercice de la police. Ainsi le présent Code s'applique-t-il à tous les organes chargés de l'exercice de la police dans la société civile. Le Code est applicable quel que soit le type d'organisation de la police, centralisée ou ancrée au niveau local, reposant sur des structures civiles ou militaires, portant le nom de services ou de forces, responsable devant le pouvoir central, les pouvoirs régionaux ou locaux ou encore devant un plus large public.

Bien que l'intention soit de donner au Code une portée aussi étendue que possible, certains types de services de police sont exclus de son champ d'application. La référence à la police *traditionnelle* doit être considérée comme s'opposant aux polices de « type spécial » qui répondent à d'autres fins que le maintien de l'ordre dans la société civile. Parmi les polices qui se situent en dehors du champ d'application du Code, on peut citer la police militaire dans l'exercice de ses fonctions militaires et les services secrets, de même que la "police pénitentiaire", qui, dans les pays où elle existe, n'exerce ses fonctions que dans des établissements pénitentiaires.

Il importe de mentionner que la Recommandation ne s'applique pas aux organes privés de sécurité.

## I. Objectifs de la police

1. *Les principaux buts de la police consistent, dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit :*

- *à assurer le maintien de la tranquillité publique, le respect de la loi et de l'ordre public dans la société ;*
- *à protéger et respecter les libertés et droits fondamentaux de l'individu tels qu'ils sont consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme ;*
- *à prévenir la criminalité et la combattre ;*
- *à dépister la criminalité ;*
- *à fournir assistance et services à la population.*

### Commentaire

Cet article énonce les plus importants objectifs de la police dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit.

Assurer le maintien de la *tranquillité* dans la société et veiller au *respect de la loi* sont traditionnellement les objectifs généraux de la police, sa responsabilité première, souvent qualifiée de mission d'"ordre public". Cette notion très large recouvre toute une série d'activités de la police parmi lesquelles on mentionnera la sûreté et la sécurité des personnes (physiques aussi bien que morales) et des biens (privés aussi bien que publics) et l'application de la loi entre l'Etat et les particuliers et dans les rapports entre individus.

Le respect des *libertés et droits fondamentaux de l'individu*, tels qu'ils sont consacrés par la Convention européenne des Droits de l'Homme, en tant qu'objectif de la police est peut-être la caractéristique la plus significative d'une police au service d'une société régie par le droit. Cet objectif implique non seulement une obligation distincte de défendre ces droits, mais aussi l'existence de limites à l'action de la police dans la poursuite de ses autres objectifs.

La formule « notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme » a été retenue pour indiquer une référence précise à un instrument particulier, sans nier pour autant l'importance à cet égard d'autres textes pertinents en matière de droits de l'homme.

La fonction de *prévention de la criminalité* est envisagée différemment selon les Etats membres, mais, la plupart du temps, elle est considérée comme relevant de la responsabilité générale de l'Etat. La prévention de la criminalité est souvent divisée en *prévention sociale* et *prévention situationnelle*, deux formes de prévention qui concernent toutes deux la police.

Comme il ressort de la Recommandation n° R (83) 7 du Conseil de l'Europe sur la participation du public à la politique criminelle ainsi que de la Recommandation n° R (87)19 sur l'organisation de la prévention de la criminalité, la prévention de la criminalité requiert, pour être efficace, la participation de l'ensemble de la communauté, de la société tout entière. Depuis quelques années, on parle souvent de "partenariat" en matière de prévention de la criminalité, ce qui montre qu'il ne s'agit pas d'une tâche réservée exclusivement à la police. Il y a lieu de coordonner dans ce domaine les efforts de la police et d'autres organes et ceux de la population. Si la responsabilité de la politique de prévention de la criminalité n'incombe pas en dernier ressort, dans la plupart des Etats membres, à la police, elle n'en constitue pas moins l'un des principaux objectifs de cette dernière, ce qui, dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit, appelle certaines garanties contre tout abus à l'égard des individus.

*Le dépistage de la criminalité* est dans tous les Etats l'un des objectifs classiques principaux de la police. Même si le dépistage de la criminalité ne représente souvent qu'une part relativement faible de l'ensemble des tâches de la police, il n'en constitue pas moins un des éléments essentiels de son activité. La population attend beaucoup de la police dans ce domaine. Par ailleurs, l'efficacité de ce dépistage exerce en elle-même un effet préventif et est donc indispensable pour promouvoir la confiance de la population dans la justice pénale.

Le dépistage de la criminalité est organisé selon des modalités différentes selon les Etats. Dans certains d'entre eux, il relève de la police générale, tandis que dans d'autres, il est confié à des services spéciaux, tels que la police judiciaire. Par ailleurs, l'indépendance de la police vis-à-vis des autorités exerçant les poursuites (ministère public) est très variable d'un pays à l'autre. Cela dit, les problèmes que la police rencontre dans son travail de dépistage de la criminalité sont les mêmes à travers toute l'Europe. Le présent Code ne remet pas en question la place centrale de la lutte contre la criminalité dans la mission de la police, mais souligne la nécessité de concilier autant que faire se peut l'efficacité de la police et le respect des droits fondamentaux de la personne, ce qui est particulièrement délicat lorsqu'il s'agit de combattre la criminalité. Le principe de la "présomption d'innocence" et les garanties dont il est assorti revêtent assurément une grande importance pour les personnes soupçonnées d'infractions. En outre, le respect des droits individuels dans le cadre du dépistage de la criminalité s'étend aux droits des autres personnes concernées, comme les victimes et les témoins, envers lesquelles la police a également des responsabilités. Les garanties en matière de dépistage de la criminalité sont traitées au Chapitre V.2 ci-après.

*L'assistance à la population* est un autre aspect de l'activité de la plupart des organes de police, mais cette fonction est plus ou moins développée selon les pays. L'inclusion d'une fonction de *service* parmi les objectifs de la police est quelque peu différente en ce sens qu'elle modifie le rôle de la police, qui, cessant d'être une « force » à utiliser dans la société, devient alors un organe au "service" de cette dernière. On relève depuis quelques années en Europe une nette tendance à mieux intégrer la police à la société civile et à la rapprocher de la population. Ce but est atteint par le développement de la « police de proximité » dans plusieurs Etats membres. L'un des principaux moyens utilisés à cette fin consiste à conférer à la police le statut d'un organe de service public et non plus d'un simple organe chargé d'appliquer la loi. Si l'on veut que cette transformation ne soit pas d'ordre purement linguistique, il convient de faire figurer le volet « services » de l'action de la police parmi les objectifs d'une police démocratique moderne. L'assistance assurée par la police concerne, en

général, des situations concrètes dans lesquelles elle devrait être tenue d'intervenir, comme lorsqu'il s'agit de venir en aide à toute personne qui se trouve en danger ou d'assister des personnes à se mettre en contact avec d'autres autorités ou services sociaux, l'aspect 'service' de son action étant plus vague et donc plus difficile à définir. Il ne doit pas être confondu avec certaines tâches administratives confiées à la police (comme la délivrance des passeports). D'une façon générale, la fonction de la police en tant qu'organe de service public est liée à son rôle de recours pour la population, et l'accessibilité de la police est l'un des aspects les plus fondamentaux et importants à cet égard. La fonction de service de la police est plus liée à l'état d'esprit de cette dernière à l'égard de la population qu'au fait qu'on lui confie de larges fonctions de service en plus de ses tâches traditionnelles. Il est clair que la police ne peut pas assumer des responsabilités trop lourdes en matière de services à la population. Les Etats membres devraient donc élaborer des lignes directrices applicables aux fonctions de la police dans ce domaine et à la façon dont elle s'en acquitte.

## **II. Bases juridiques de la police**

2. *La police est un organe public qui doit être établi par la loi.*
3. *Les opérations de police doivent toujours être menées conformément au droit interne et aux normes internationales acceptées par le pays.*
4. *La législation organisant la police doit être accessible aux citoyens et suffisamment claire et précise; le cas échéant, elle doit être complétée par des règlements également accessibles aux citoyens et clairs.*
5. *Les personnels de police sont soumis à la même législation que les citoyens ordinaires; les seules exceptions à ce principe ne peuvent se justifier qu'en vue d'assurer le bon déroulement des tâches de la police dans une société démocratique.*

### **Commentaire**

Cette section fixe pour la police en tant qu'institution ainsi que pour ses actions un cadre juridique conforme au principe de la prééminence du droit. Elle contient également quelques règles juridiques fondamentales, dont certaines sont déduites de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence s'y rapportant. Les articles 2 à 5 récapitulent certains des principes à la base de la notion de prééminence du droit en ce qui concerne la police.

L'article 2 souligne qu'en tant qu'institution, la police est un organe public. En d'autres termes, les pouvoirs publics, en dernier ressort l'État, ne peuvent se soustraire à leur responsabilité en matière de police et le corps qui a pour fonction de faire respecter les règles de police ne peut pas être transformé en un organe privé. Des fonctions/pouvoirs de la police peuvent, par contre, être délégués à des organes privés.

L'article 2 dispose, de plus, que les organes de police doivent être établis par la loi. C'est dire que la police est fondée sur la Constitution et sur la législation ordinaire; toutefois, cela n'exclut pas les règlements détaillés dans le cadre de textes d'ordre réglementaire, tels que les décrets du pouvoir exécutif, ou dans le cadre d'instructions de service, dès lors que ces décrets ou instructions sont pris en vertu d'une délégation de pouvoirs conforme à la Constitution et aux lois.

L'article 3 énonce les principes qui doivent guider en toutes circonstances les opérations de police; elle doivent être régulières, au regard tant du droit interne que des normes internationales applicables. S'agissant de ces dernières, la Convention européenne des droits de l'homme et les instruments connexes revêtent une importance particulière.

L'article 4 définit deux principes généraux supplémentaires liés à la "notion de prééminence du droit", à laquelle la Cour européenne des droits de l'homme s'est référée dans plusieurs affaires. Afin de pouvoir défendre ses droits contre le pouvoir de la police, le citoyen doit pouvoir prendre connaissance des règles juridiques applicables. Cela suppose, en premier lieu, que les règlements soient accessibles au public et, en second lieu, que la règle, qu'il s'agisse d'une disposition d'ordre législatif ou réglementaire, soit formulée de façon suffisamment précise. Ces deux impératifs sont nécessaires pour que le citoyen puisse prévoir les conséquences que peut impliquer un règlement donné. Certes, les conséquences ne peuvent jamais être prévues avec une certitude absolue; qui plus est, les lois et règlements doivent s'adapter à l'évolution des situations. C'est la raison pour laquelle la Recommandation ne va pas plus loin que la Cour européenne des droits de l'homme et parle de "[législation] suffisamment claire". Il convient d'établir un équilibre entre le degré de précision d'un règlement relatif à la police et sa souplesse, qu'il s'agisse de réglementer l'organisation de la police ou le mode d'exécution de ses opérations. On ne saurait surestimer l'importance de ces principes dans le cas de l'exercice de la puissance publique à l'égard des particuliers. C'est la raison pour laquelle ils sont énoncés dans la Recommandation.

Un principe essentiel de l'État de droit, qui figure à l'article 5, veut que la loi s'applique également à tous les citoyens, y compris à ceux qui, comme les personnels de police, sont chargés de l'appliquer. Les exceptions à ce principe ne sont acceptables que lorsqu'elles sont indispensables à la bonne exécution des tâches de la police.

Cet article signifie également que sauf dans certains cas particuliers, les personnels de police sont soumis au droit commun de même qu'aux procédures et sanctions juridiques ordinaires. Les sanctions internes de caractère disciplinaire se situent en dehors du champ d'application de cet article. La Cour européenne des droits de l'homme a établi une jurisprudence concernant la distinction entre les questions disciplinaires et les questions pénales. Il n'est pas loisible à un État de qualifier de disciplinaire une question qui, en droit international, doit être considérée comme étant de nature pénale et, de ce fait, de ne pas respecter les garanties de procédure prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.



### III. La police et le système de justice pénale

6. *Une nette distinction doit être établie entre le rôle de la police et celui du système judiciaire, du parquet et du système pénitentiaire ; la police ne doit avoir aucun pouvoir de contrôle sur ces organes.*

#### Commentaire

Comme indiqué dans le préambule, la police est l'un des quatre éléments du système de justice pénale (police, parquet, tribunaux et système pénitentiaire). Même si ce modèle de système pénal considère chaque élément comme indépendant, on s'accorde largement à reconnaître que ce système doit comporter un certain nombre de mécanismes correcteurs pour faire en sorte que le système et chacun de ses éléments fonctionne conformément à la loi et d'une manière efficace. En tout état de cause, ce modèle de système de justice pénale, qui fait passer chaque affaire d'un élément à l'autre et justifie ainsi le processus de justice pénale, demande que ces éléments soient jusqu'à un certain point indépendants et autonomes les uns par rapport aux autres. Un tel système semble devoir fournir des garanties aux justiciables.

Cet article souligne qu'il importe de séparer le rôle de la police de celui des autres éléments du système de justice pénale. La police, qui est "le premier maillon de la chaîne", ne devrait avoir aucun pouvoir de contrôle sur les autres organes du système.

7. *La police doit respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges; la police ne doit en particulier ni soulever d'objections à des jugements ou décisions judiciaires légitimes, ni entraver leur exécution.*

#### Commentaire

Cet article concerne l'intégrité du système de justice pénale. L'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire représentent l'une des pierres angulaires d'une société régie par le principe de la prééminence du droit. En tant qu'élément du système de justice pénale, la police est nécessairement en rapport étroit avec le pouvoir judiciaire et ne doit jamais agir d'une manière susceptible de porter atteinte ou de sembler porter atteinte à l'impartialité de celui-ci. Par ailleurs, le pouvoir judiciaire doit respecter la police en tant qu'organe professionnel distinct et ne pas s'immiscer dans son organisation professionnelle.

La police est subordonnée au pouvoir judiciaire en ce qui concerne les décisions judiciaires, qu'elle est tenue de respecter scrupuleusement et souvent d'exécuter, dès lors qu'elles sont légitimes. La légitimité, ou légalité, est déterminée par référence au droit interne ainsi qu'au droit international (relatif aux droits de l'homme) (voir également article 3).

La deuxième partie de cet article devrait normalement impliquer que la police doit respecter tous les jugements et décisions des tribunaux et même faire tout le nécessaire pour assurer leur exécution. Toutefois la manière dont l'article est rédigée laisse ouverte une possibilité pour la police de ne pas jouer un rôle « d'exécuteur aveugle » dans des situations où il est clair que les impératifs de la justice dans une société démocratique régie par le droit ne sont pas respectés. Il découle des articles 3 et 37 que la police doit toujours vérifier la légalité de ses actions.

Cet article ne porte pas atteinte aux droits et libertés des personnels de police en tant que citoyens.

8. *La police ne doit pas en principe exercer de fonctions judiciaires. Toute délégation de pouvoirs judiciaires à la police doit être limitée et prévue par la loi. Il doit toujours être possible de contester devant un organe judiciaire tout acte, décision ou omission de la police, concernant des droits individuels.*

### **Commentaire**

A titre d'exception à la règle principale de la stricte séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire, la police peut, dans certaines situations, être investie de pouvoirs judiciaires. La Recommandation précise bien que la police ne doit pouvoir exercer des pouvoirs judiciaires que dans une mesure limitée, c'est-à-dire, en règle générale, uniquement dans le cas d'infractions mineures (les faits sont simples, l'auteur de l'infraction reconnaît sa culpabilité et les sanctions sont limitées, souvent standardisées). Il est essentiel que les décisions prises par la police dans le cadre d'une délégation de compétences judiciaires puissent toujours être contestées devant un tribunal et que le délinquant en soit informé. Cette disposition s'inspire de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal. Le présent article prévoit la possibilité de contester toute décision de la police devant les autorités judiciaires.

9. *Il y a lieu d'assurer une coopération fonctionnelle et appropriée entre la police et le ministère public. Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du ministère public ou des magistrats instructeurs, elle doit recevoir des instructions claires quant aux priorités déterminant la politique en matière d'enquêtes criminelles et au déroulement des différentes enquêtes criminelles. La police doit tenir les magistrats instructeurs ou le ministère public informés de la façon dont leurs instructions sont mises en oeuvre et, en particulier, doit rendre régulièrement compte de l'évolution des affaires pénales.*

### **Commentaire**

Cet article rappelle les principes énoncés dans la Recommandation Rec (2000) 19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, concernant les liens entre le ministère public et la police. Etant donné que les pays d'Europe n'appliquent pas le même système, cette Recommandation établit une distinction entre les Etats membres où la police est indépendante du parquet et ceux où elle est placée sous son autorité. Abstraction faite du système en vigueur, cette Recommandation assigne au ministère public une double mission générale vis-à-vis de la police, à savoir vérifier la légalité des enquêtes de police et s'assurer que les droits de l'homme sont respectés. Elle souligne par ailleurs la nécessité d'une coopération appropriée et efficace entre le ministère public et la police.

Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du ministère public, la dite Recommandation précise en son point 22 que « l'Etat prend toutes mesures pour que le ministère public puisse :

- a. donner des instructions utiles aux services de police pour une application effective des priorités de politique pénale, s'agissant en particulier de l'élucidation des affaires, du mode de recherche des preuves, des moyens en personnel, de la durée des enquêtes, de l'information du ministère public, etc. ;
- b. en cas de pluralité de services, saisir d'une enquête individuelle le service de police qu'il juge adéquat ;
- c. procéder aux évaluations et aux contrôles nécessaires au respect de ses instructions et de la loi ;
- d. sanctionner ou faire sanctionner le cas échéant d'éventuelles violations ».

L'article 9 de la présente Recommandation reflète les règles ci-dessus concernant la police dans ses rapports avec le ministère public. Les Etats doivent veiller à ce qu'il existe une coopération fonctionnelle et appropriée entre la police et le ministère public également dans l'optique de la police. Ils doivent, en particulier, prendre des mesures pour que la police reçoive du ministère public des instructions claires et précises. Ces mesures pourraient prendre la forme de directives énoncées par voie législative ou réglementaire et s'accompagner d'une formation, voire d'une formation commune associant la police et le ministère public, etc. Par ailleurs, la coopération exige que la police informe l'autorité supérieure en matière d'instruction des progrès enregistrés dans l'application de la politique adoptée et, en particulier, de l'évolution de chaque affaire. L'obligation de rendre compte au ministère public/magistrat instructeur devrait de préférence faire l'objet d'une réglementation détaillée et requiert également une formation.

10. *La police doit respecter le rôle des avocats de la défense dans le processus de justice pénale et, le cas échéant, contribuer à assurer un droit effectif à l'accès à l'assistance juridique, en particulier dans le cas des personnes privées de leur liberté.*

### **Commentaire**

L'un des principes fondamentaux dans une société respectueuse de la prééminence du droit consiste à assurer à chacun un accès égal au droit et à la justice. Généralement cela implique aussi la garantie d'une assistance juridique effective à toute personne dont les droits et les intérêts sont menacés, voir Recommandation Rec(2000) 21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat. De plus, l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme prévoit expressément que toute personne accusée d'une infraction pénale a le droit de se défendre elle-même ou d'avoir l'assistance d'un défenseur de son choix (voir également l'article 47 de la présente recommandation).

L'article 10 souligne que la police doit respecter le rôle de défense des avocats dans le processus de justice pénale. Cela suppose entre autres que la police ne s'ingère pas indûment dans leur travail, ni ne les soumette à aucune forme d'intimidation ou de tracasserie. De plus, la police ne doit pas associer les défenseurs avec leurs clients. Le concours de la police s'agissant du droit des délinquants à l'assistance d'un conseil est particulièrement nécessaire lorsque l'intéressé(e) est privé(e) de sa liberté par la police.

11. *La police ne doit pas se substituer au personnel pénitentiaire, sauf dans les cas d'urgence.*

### **Commentaire**

Cet article, qui complète l'article 6, a été inséré pour mettre en lumière la différence radicale entre les fonctions de la police, qui, dans l'exercice de sa compétence judiciaire, a à s'occuper de la procédure préalable au procès, et les fonctions relatives au traitement des délinquants reconnus coupables et faisant l'objet d'une condamnation. Il ressort clairement des normes du Conseil de l'Europe applicables à l'administration et à la gestion des systèmes pénitentiaires et de probation, telles que les Règles pénitentiaires européennes (Rec. n° R(87)3) et la Recommandation sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures (Rec. n° R(97)12), que les agents de probation et le personnel pénitentiaire exercent des fonctions entièrement différentes de celles de la police, s'agissant en particulier du dépistage de la criminalité. En conséquence, les qualifications, les procédures de recrutement et la formation sont très différentes. Le présent article fait apparaître un important principe quant à la séparation des pouvoirs au sein du système de justice pénale, avant et après la condamnation, sans toutefois écarter la possibilité de faire appel à la police dans les situations d'urgence.

(Dans certains pays, le personnel pénitentiaire est appelé "police pénitentiaire". Comme indiqué dans le commentaire sur la "Définition du champ d'application du Code", la Recommandation ne s'applique pas à cette catégorie de personnel.)

## **IV. Organisation des structures de la police**

### **IV.1 Généralités**

12. *La police doit être organisée de telle sorte que ses membres jouissent du respect de la population en tant que professionnels chargés de faire appliquer la loi et en tant que prestataires de services.*

### **Commentaire**

Cet article consacre un principe qui est essentiel à l'identité d'une organisation de police dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit. Dans ce type de société, le consentement de la population (« jouir du respect du public ») est le meilleur garant du succès du travail de la police. Il est donc crucial pour la police d'instaurer une compréhension mutuelle et une coopération avec la population. Cela vaut pour la plupart des fonctions dont la police est chargée.

L'organisation des services devrait de préférence être structurée de manière à promouvoir la confiance entre la police et la population. Un élément important à cet égard consiste à instituer un niveau élevé de professionnalisme parmi ses membres. On peut également envisager de faire de cette institution un organe transparent de service public. De la sorte, la population peut considérer la police comme un service à sa disposition et non comme une force qui lui est imposée.

13. *Les services de police doivent exercer leurs missions de police dans la société civile sous la responsabilité des autorités civiles.*

### **Commentaire**

Il convient de rappeler que seules les tâches de police exercées au sein de la société civile tombent dans le champ d'application du présent Code. La fonction judiciaire de la police - la police en tant qu'élément du système de justice pénale - et sa fonction de garante de l'ordre public ainsi que sa fonction de service public, visant à l'intégrer à la société civile, sont autant d'éléments qui la distinguent des fonctions et des objectifs militaires. De plus, les bases juridiques de la police et les fonctions qu'elle est appelée à exercer dans une société régie par le principe de la prééminence du droit, centrée sur le respect des droits civils et politiques des individus, diffèrent également de celles des personnels militaires. On relève certaines similitudes entre les fonctions et tâches policières et militaires, mais les caractéristiques de la police décrites ci-dessus sont si importantes dans un état de droit qu'elles doivent être appuyées par tous les moyens. Le cadre organisationnel est l'un des moyens à mettre en oeuvre à cette fin. Un service de police respectueux des valeurs civiles a toutes chances d'être le mieux à même de pratiquer un professionnalisme policier adapté aux besoins de la société civile.

La structure organisationnelle - civile ou militaire - de la police diffère beaucoup selon les pays européens. En Europe de l'Ouest et du Nord, la police est essentiellement civile. Dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, la police est organisée selon une structure militaire, tandis que dans la partie méridionale du continent les deux modèles existent, voire coexistent dans certains pays.

Le processus tendant à mettre la police au service de la collectivité est engagé dans plusieurs Etats membres. La réforme organisationnelle est souvent une composante de ce processus. En Europe centrale et orientale, cette réforme s'inscrit dans un processus plus général de transition vers un système démocratique, vers l'état de droit. Toutefois, cette tendance est également observable dans certaines parties de l'Europe dotées de solides traditions démocratiques.

Dans l'état actuel des choses, respectant l'histoire et les traditions des Etats membres, le présent article se contente de souligner que l'exercice des missions de police dans la société civile, qu'elles soient assurées par des services civils ou militaires, doit être placé sous la responsabilité des autorités civiles.

14. *La Police et ses personnels en uniforme doivent normalement être facilement reconnaissables.*

#### **Commentaire**

Cet article énonce un principe d'une importance cruciale pour la police traditionnelle dans une société démocratique régie par le droit ; le public doit pouvoir reconnaître facilement les postes de police et la police en uniforme. Cela vaut également pour les équipements utilisés (véhicules, etc). Cet article indique que, sauf raisons particulières, telles que l'exécution adéquate des fonctions de la police, celle-ci devrait porter des signes distinctifs reconnaissables par rapport aux autres organes. Cela fait partie de l'exigence générale d'ouverture et de transparence de la police, mais sert également à faciliter l'accès à la police en cas d'urgence (voir également l'article 44).

15. *Le service de police doit bénéficier d'une indépendance opérationnelle suffisante vis-à-vis des autres organes de l'État dans l'accomplissement des tâches de police qui lui incombent, et dont il doit être pleinement responsable.*

#### **Commentaire**

La police relève du pouvoir exécutif. Elle ne peut être totalement indépendante de l'exécutif, dont elle reçoit des instructions. Toutefois, dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent, la police doit respecter la loi et elle est en outre dotée d'une large capacité d'initiative. Dans l'exercice de ses pouvoirs, la police ne doit recevoir aucune instruction de nature politique. L'indépendance opérationnelle doit s'appliquer à l'ensemble de l'institution. Elle constitue un aspect important de la prééminence du droit dans la mesure où elle vise à garantir que la police mène ses opérations conformément à la loi; lorsqu'il est nécessaire de procéder à l'interprétation de la loi, celle-ci est faite d'une façon impartiale et professionnelle. L'indépendance opérationnelle exige que la police soit pleinement responsable de ses actions ou omissions (voir également la section VI).

16. *Les personnels de police doivent être, à tous les niveaux de la hiérarchie, personnellement responsables de leurs actes, de leurs omissions ou des ordres donnés à leurs subordonnés.*

#### **Commentaire**

Dans une société régie par le principe de la prééminence du droit, la loi s'applique également à tous les citoyens. C'est dire, concrètement, que les personnels de police, au même titre que les autres citoyens, doivent être personnellement responsables de leurs actes. De plus, les membres de la hiérarchie doivent être pleinement responsables des ordres donnés à leurs subordonnés en vertu de l'autorité dont ils sont investis.

17. *L'organisation de la police doit comporter une chaîne de commandement clairement définie. Il doit être possible dans tous les cas de déterminer quel est le supérieur responsable en dernier ressort des actes ou omissions d'un membre des personnels de police.*

### **Commentaire**

Cet article, qui complète l'article 14, concerne la responsabilité des ordres donnés au sein de la police. Le fait que tous les personnels de police soient responsables de leurs actes n'empêche pas que les supérieurs hiérarchiques peuvent également être tenus responsables pour avoir donné tel ou tel ordre. Le supérieur peut être tenu responsable en même temps que l'agent "d'exécution" ou isolément au cas où ce dernier a exécuté l'ordre "de bonne foi" (voir aussi l'article 38). Une *chaîne de commandement* permet de déterminer de façon efficace la personne responsable en dernier ressort de telle ou telle action de la police.

18. *La police doit être organisée de manière à promouvoir de bons rapports entre la police et la population et, le cas échéant, une coopération effective avec d'autres organismes, les communautés locales, des organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la population, y compris des groupes minoritaires ethniques.*

### **Commentaire**

Cet article recommande aux Etats d'organiser leur police dans une perspective d'intégration de celle-ci à la société. L'efficacité du travail de la police a tout à gagner de l'instauration de relations suivies, à différents niveaux, avec d'autres organes publics et, en particulier, entre la police et le grand public, celui-ci étant souvent représenté par des associations ou des organisations de caractère non gouvernemental.

La Recommandation ne tranche pas la question de savoir comment concrétiser ce principe. L'Europe offre plusieurs modèles de coopération entre la police et d'autres organisations et d'instauration de rapports plus étroits entre la police et la population. La décentralisation de l'organisation de la police est généralement considérée comme un moyen important à cet égard. Toutefois, cet aspect est souvent étroitement lié au degré de développement de la démocratie locale dans le pays considéré. La "police au service de la communauté" (community policing) est une idée qui a vu le jour au Royaume-Uni; il s'agissait d'associer l'ensemble de la communauté, en particulier, à la prévention de la criminalité, mais aussi à son dépistage. Ce modèle a été repris dans de nombreux pays européens.

L'insécurité dans les grandes villes d'Europe est un exemple de phénomène aux aspects multiples, souvent lié à des problèmes tels que la pauvreté, le racisme et la délinquance juvénile, qui ne peut être efficacement combattu par la seule intervention de la police, mais requiert une démarche faisant intervenir de nombreux acteurs.

19. *Les services de police doivent être prêts à fournir aux citoyens des informations objectives sur leurs activités sans pour autant dévoiler des informations confidentielles. Des lignes directrices professionnelles régissant les rapports avec les médias doivent être élaborées.*

### **Commentaire**

La police devrait être aussi transparente que possible pour le public. Elle doit être prête à fournir des informations sur ses activités si elle veut gagner la confiance de la population. Dans le même temps, la police doit respecter la confidentialité de certaines informations pour un certain nombre de raisons : intégrité des personnes, instruction pénale, principe de la présomption d'innocence, raisons de sécurité ou autres. Certes, même si ces situations font l'objet d'une réglementation adéquate dans la plupart des Etats, la police disposera toujours d'une marge d'appréciation pour mettre en balance les deux catégories d'intérêts. Par ailleurs, la communication entre la police et les médias peut se révéler difficile, et la police ne peut pas toujours bien s'y préparer. Il lui est donc recommandé d'élaborer des directives destinées à régir ses rapports avec les médias. On rappellera que dans certains Etats membres, les rapports avec les médias sont la responsabilité de services spécialement chargés de ces contacts. Ceux-ci devraient toujours être, par principe, placés sous le signe de l'objectivité.

20. *L'organisation des services de police doit comporter des mesures efficaces propres à garantir l'intégrité des personnels de police et leur comportement adéquat dans l'exécution de leur mission et en particulier le respect des libertés et droits fondamentaux de la personne consacrés, notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme.*

### **Commentaire**

L'objet de cet article est de développer chez les personnels de police une forme de culture reposant sur la conscience de leur responsabilité dans la défense des libertés et droits fondamentaux de la personne et leur permettant d'assurer leur intégrité professionnelle par le biais de mesures de transparence internes. Il existe différents moyens pour y parvenir. Le style de direction et de gestion joue assurément un rôle important dans la création de l'"éthos" de ce corps professionnel qui maintient les droits individuels et le principe de la non-discrimination à la fois au sein de l'organisation et dans ses rapports avec le public. On peut également instaurer une communication ouverte entre les personnels (communication horizontale et verticale), fixer des normes (codes déontologiques) et exercer un contrôle suivi. Il est clair que le recrutement et la formation jouent un rôle majeur à cet égard (la question de la transparence et de la responsabilité vis à vis de l'extérieur est traitée au chapitre VI).



21. *Des mesures efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption doivent être mises en place à tous les niveaux des services de police.*

### **Commentaire**

Il n'existe pas de définition internationale commune de la corruption. Le contenu de cette notion varie d'un pays à l'autre. La Convention pénale sur la corruption adoptée par le Conseil de l'Europe en 1999 ne fournit pas de définition uniforme de la corruption; elle se propose toutefois d'élaborer des normes communes applicables à certains délits relevant de cette catégorie (corruption active et passive).

L'expression "corruption de la police" recouvre souvent des agissements très divers, tels que la vénalité, la fabrication ou la destruction de preuves, le favoritisme ou le népotisme. Ce que tous ces agissements ont en commun, c'est qu'ils impliquent nécessairement un usage abusif des pouvoirs liés à la fonction de policier. De plus, on s'accorde largement à reconnaître que la corruption doit être considéré comme représentant une menace constante pour l'intégrité de la police et son bon fonctionnement dans le cadre de la légalité dans tous les Etats membres.

Le présent article a pour objet de rappeler aux Etats membres à quel point il importe qu'ils prennent des mesures internes efficaces pour lutter contre la corruption au sein de leur police. Il pourrait y avoir lieu, à cet égard, de définir autant que faire se peut les agissements qualifiables de corruption, d'étudier les causes de la corruption au sein de la police et de mettre en place des structures organisationnelles et des mécanismes de contrôle pour lutter contre ce phénomène.

Il convient de relever que la corruption ne figure que depuis peu parmi les priorités internationales. Les Etats membres en sont venus à considérer qu'elle constitue une véritable menace pour la démocratie, la prééminence du droit et la défense des droits de l'homme, ce qui a amené le Conseil de l'Europe, qui est la principale institution européenne oeuvrant à la défense de ces droits, à élaborer une série d'instruments de lutte contre la corruption: la Résolution (97) 24 portant sur les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption et les Recommandations sur le statut des agents publics en Europe (n° R (2000) 6) et sur les codes de conduite pour les agents publics (n° R (2000) 10), qui s'appliquent toutes à la police, ainsi que la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174), adoptée en 1999. En outre, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a été créé en 1998 pour suivre ces problèmes de corruption dans les Etats membres. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe met en oeuvre d'autres programmes dont l'objectif général est de combattre la corruption, notamment au sein de la police, et auxquels les Etats membres peuvent participer.

### **IV. 2 Qualifications, recrutement et fidélisation des personnels de police**

22. *Les personnels de police, quel que soit leur niveau d'entrée dans la profession, doivent être recrutés sur la base de leurs compétence et expérience personnelles, qui doivent être adaptées aux objectifs de la police.*

## Commentaire

Le processus de sélection des candidats à des postes de policier ne devrait s'appuyer que sur des critères objectifs. Cet article traite des qualifications personnelles, qui peuvent être divisées en deux catégories, à savoir les compétences et l'expérience. La première catégorie comprend les capacités et aptitudes personnelles du candidat, dont certaines sont décrites dans l'article 23. La deuxième catégorie – l'expérience personnelle – recouvre à la fois l'instruction, la formation et l'expérience de la vie, dont, souvent, l'expérience professionnelle déjà acquise. Ces qualifications personnelles doivent correspondre aux objectifs de la police, voir Article 1. Les mêmes principes de base devraient s'appliquer à tous les grades, même si la compétence exigée peut être différente. Il conviendrait d'éviter de nommer des fonctionnaires de police pour des raisons politiques, s'agissant en particulier des postes opérationnels.

23. *Les personnels de police doivent être en mesure de faire preuve de discernement, d'ouverture d'esprit, de maturité, d'un sens de la justice, de capacités à communiquer et, le cas échéant, d'aptitudes à diriger et à organiser. Ils doivent en outre avoir une bonne compréhension des problèmes sociaux, culturels et communautaires.*

## Commentaire

Les exemples de compétences personnelles figurant ici sont importants pour les personnels opérationnels des services de police dans une démocratie. Cette liste n'est pas exhaustive. Il s'agit en dernière analyse de pouvoir compter sur des personnels de police connaissant bien la société au service de laquelle ils se trouvent et dont le comportement est approprié à leurs missions, conformément aux objectifs de la police.

24. *Les personnes qui ont été reconnues coupables d'infractions graves ne doivent pas exercer de fonctions dans la police.*

## Commentaire

Cet article définit une norme minimale applicable aux personnels de police à recruter ou déjà recrutés. Il appartient toutefois aux Etats membres de décider du "degré de tolérance" qu'il convient d'accorder aux infractions qui ne relèvent pas de la catégorie des crimes graves. De plus, l'exigence d'une condamnation doit également être interprétée comme une norme minimale, ce qui n'empêche pas que les recrues et les personnels puissent être tenues pour inaptes à occuper un poste dans la police ou à exécuter des fonctions de cet ordre au motif qu'il existe à leur égard de fortes présomptions d'agissements délictueux.

25. *Les procédures de recrutement doivent reposer sur des critères objectifs et non discriminatoires et intervenir après l'indispensable examen des candidatures. Il convient en outre d'appliquer une politique visant à recruter des hommes et des femmes représentant les diverses composantes de la société, y compris des groupes minoritaires ethniques, l'objectif ultime étant de faire en sorte que les personnels de police reflètent la société au service de laquelle ils se trouvent.*

## Commentaire

Pour être aussi bénéfiques que possible pour la police, les procédures de recrutement doivent être menées d'une façon objective et non discriminatoire. L'article 22 et son commentaire décrivent certains des moyens à employer pour y parvenir. Le recrutement non discriminatoire dans la police est également appuyé par la Convention européenne des droits de l'homme et son Protocole N° 12 et la Charte sociale européenne. La jurisprudence se rapportant à ces deux instruments s'est généralement concentrée sur les motifs suivants : sexe, opinions politiques, religion, race et origine nationale et ethnique.

La mention de « l'examen des candidatures » souligne que l'autorité chargée du recrutement doit adopter ex officio une démarche de "recherche" active pour s'informer des antécédents des candidats. Cette exigence est plus difficile à satisfaire dans les pays où l'administration publique, et notamment le système de justice pénale, est insuffisamment développé et/ou les pays touchés par des catastrophes ou par la guerre que dans les pays où les registres publics, et notamment les casiers judiciaires, sont à jour et facilement accessibles.

Il est manifeste que les femmes sont sous-représentées dans la police, dans tous les Etats membres, et tout particulièrement dans les grades et postes d'encadrement supérieurs. Il en va généralement de même pour les groupes minoritaires, y compris des groupes minoritaires ethniques dans tous les Etats membres.

On peut concevoir que les rapports entre le public et la police soient améliorés lorsque celle-ci reflète la diversité de la société. Cela est de nature à renforcer l'efficacité de la police et à promouvoir le soutien de la population. Des efforts doivent, par conséquent, être entrepris dans ce sens.

La deuxième phrase de l'article signifie que la politique de recrutement doit viser à encourager une représentation fidèle de la société, au sein de la police. Cette politique devrait être diffusée au public et mise en œuvre à un rythme raisonnable, tout en respectant les principes énoncés à l'article 22.

### IV. 3 Formation des personnels de police

26. *La formation des personnels de police, qui doit reposer sur les principes fondamentaux que sont la démocratie, l'État de droit et la protection des droits de l'homme, doit être conçue en fonction des objectifs de la police.*

## Commentaire

La police, qui joue un rôle essentiel de protection de la société au service de laquelle elle oeuvre, devrait de préférence faire siennes les mêmes valeurs fondamentales que l'Etat démocratique lui-même. Il est donc essentiel de faire prévaloir les valeurs démocratiques au sein de la police, et la formation est l'un des moyens les plus importants pour inculquer ces valeurs à chacun de ses membres. Aussi le présent article préconise-t-il d'articuler la formation de la police autour des valeurs fondamentales de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les aspects du travail de la police qui concernent les droits de l'homme ainsi que la dimension éthique de ce travail doivent de préférence être présentés dans le contexte de problèmes concrets de manière à faire toucher du doigt les principes fondamentaux dans leurs rapports au travail quotidien. Les Etats membres accordent une grande attention à la formation dans le domaine des droits de l'homme, mais il reste beaucoup à faire pour développer cette dimension de la formation de la police, s'agissant en particulier de la mise au point de méthodes et de matériels de formation. Le Conseil de l'Europe est très actif dans ce domaine et plusieurs guides comportant des directives pratiques relatives aux droits de l'homme dans la formation de la police ont été élaborés par des experts.

27. *La formation générale des personnels de police doit être aussi ouverte que possible sur la société.*

### **Commentaire**

Le principe de l'ouverture et de la transparence d'un service de police doit également se refléter dans la formation de son personnel. Un service de police censé mener ses missions avec l'appui de la population doit veiller à ce que son personnel soit formé dans un environnement aussi proche que possible des réalités sociales, qu'il s'agisse du cadre matériel (lieu et équipements) ou du volet intellectuel de la formation.

Il peut être nécessaire, pour certains types de formation spécialisée, de former le personnel de police dans des endroits clos et isolés. Toutefois, la formation générale de la police doit, dans la mesure du possible, être dispensée dans des conditions "normales". L'ouverture implique par ailleurs quasi nécessairement qu'une formation extérieure faisant intervenir d'autres institutions que la police soit offerte en plus de la formation interne.

L'ouverture de la police sur la société favorise également la dynamique de la formation. En particulier pour les formations de type actif, axées sur l'analyse de problèmes, l'efficacité de l'exercice suppose une reproduction fidèle de situations sociales concrètes.

28. *La formation générale initiale devrait de préférence être suivie de périodes régulières de formation continue, et de formation spécialisée et, le cas échéant, de formation aux tâches d'encadrement et de gestion.*

## Commentaire

Cet article formule le principe selon lequel les personnels de police doivent, d'une façon générale, recevoir dans un premier temps une formation générale suivie, si besoin est, d'une formation plus spécialisée. Ce système permettra de disposer d'un personnel familiarisé avec les mêmes valeurs fondamentales pour l'exercice des fonctions de police et en mesure d'accomplir de multiples tâches. Le choix d'une politique de formation initiale généraliste pour les personnels de police ne signifie pas que ces personnels ne puissent pas avoir besoin également d'une formation spécialisée en fonction des tâches et responsabilités spécifiques liées à leur affectation ou à leur grade. Cet article souligne également qu'il importe de compléter la formation initiale par une formation continue dispensée à intervalles réguliers.

La formation des personnels de police est étroitement liée au système de recrutement de la police. Dans certains Etats, ces personnels sont en principe recrutés aux grades inférieurs (modèle du Royaume-Uni), tandis que dans d'autres, les personnels des grades inférieurs et les personnels d'encadrement peuvent être recrutés selon deux procédures différentes (Europe continentale), le recrutement dans cette dernière catégorie exigeant souvent la possession d'un diplôme universitaire. Les principes énoncés dans cet article s'appliquent aux deux types de systèmes.

29. *Une formation pratique concernant l'emploi de la force et ses limites au regard des principes établis en matière de droits de l'homme et notamment de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence correspondante, doit être intégrée à la formation des policiers à tous les niveaux.*

## Commentaire

Les aspects concrets du recours à la force par la police, en particulier à l'égard d'individus ou de groupes d'individus, revêtent une importance si cruciale pour la police dans une société régie par le droit qu'elle a été soulignée dans un article distinct. Une formation pratique doit être aussi proche que possible de la réalité.

30. *La formation des personnels de police doit pleinement intégrer la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie.*

## Commentaire

Cet article attire l'attention sur le problème du racisme et de la xénophobie qui affecte beaucoup de pays européens et est un important facteur d'insécurité urbaine. La formation des personnels de police devrait combattre, chaque fois qu'il est nécessaire, toute attitude raciste et xénophobe au sein de la police et souligner aussi l'importance d'une action efficace de la police contre les crimes fondés sur la haine raciale et visant des minorités ethniques.

#### **IV.4 Droits des personnels de police**

31. *Les personnels de police doivent en règle générale bénéficier des mêmes droits civils et politiques que les autres citoyens. Des restrictions à ces droits ne sont possibles que si elles sont nécessaires à l'exercice des fonctions de la police dans une société démocratique, conformément à la loi et à la Convention européenne des Droits de l'Homme.*

##### **Commentaire**

Les articles de la présente section s'appuient sur le principe général selon lequel dans une société démocratique la police doit, dans la mesure la plus large possible, jouir des mêmes droits que les autres citoyens. C'est là un élément important de l'État de droit et de l'intégration de la police dans la société au service de laquelle elle oeuvre.

Les droits (civils et politiques) garantis par la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquent pleinement, dans les Etats membres, à tous les citoyens, y compris aux personnels de police. Certains de ces droits ont un caractère "absolu", tandis que d'autres peuvent, dans certaines circonstances, faire l'objet de restrictions. On se référera à ce propos à l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le présent article souligne que les Etats membres ne doivent priver leurs personnels de police d'aucun de leurs droits civils et politiques, à moins que n'existent pour ce faire des raisons légitimes directement liées à la nécessité d'assurer la bonne exécution des tâches de la police dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit.

32. *Les personnels de police doivent bénéficier, en tant que fonctionnaires, d'une gamme de droits sociaux et économiques aussi étendue que possible. Ils doivent en particulier bénéficier du droit syndical ou de participer à des instances représentatives, du droit de percevoir une rémunération appropriée, du droit à une couverture sociale, et de mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité tenant compte du caractère particulier du travail de la police.*

##### **Commentaire**

Cet article concerne les droits sociaux et économiques qui sont garantis par la Charte sociale européenne, instrument complétant en la matière la Convention européenne des droits de l'homme.

Les personnels de police ont le statut de fonctionnaires dans plusieurs Etats membres. Comme ils ne l'ont pas dans tous les Etats membres, il est indiqué que ces personnels devraient bénéficier dans la mesure du possible des droits sociaux et économiques reconnus aux fonctionnaires. Ces droits peuvent être limités pour des raisons tenant au caractère particulier du travail de la police. L'article énonce certains droits sociaux et économiques essentiels sans dresser de liste exhaustive.

La Charte sociale européenne (article 5) donne une interprétation spéciale du droit de *se syndiquer* dans le cas de la police, laissant à cet égard une marge d'appréciation aux Etats. Toutefois, selon la jurisprudence relative à la Charte, même s'il ne peut être question d'accorder à la police un droit illimité de se syndiquer, on ne saurait, sans violer la Charte, interdire aux fonctionnaires de police de créer leurs propres organisations représentatives. Le droit interne peut prévoir des organisations composées uniquement de policiers, comme cela est le cas dans certains Etats membres. Cela étant, l'interdiction totale du droit de grève pour la police n'est pas contraire à la Charte et à la jurisprudence s'y rapportant, et la présente Recommandation ne va pas plus loin.

Les droits à une *rémunération appropriée* et à une *couverture sociale*, et les *mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité* ont été soulignés dans la Recommandation pour prendre en compte le caractère particulier du travail de la police. On pense, par exemple, aux tâches imprévisibles que les personnels de police peuvent être amenés à accomplir tous les jours, aux risques et aux dangers inhérents à leur travail et aux horaires irréguliers. De plus, la reconnaissance de ces droits est indispensable pour attirer des candidats. Cet aspect est extrêmement important eu égard à la nécessité de recruter et de retenir des personnels de police très qualifiés. Par ailleurs, un taux de rémunération attractif est plus susceptible d'éloigner ces personnels de certains agissements indésirables tels que la corruption.

33. *Toute mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un membre de la police doit être soumise au contrôle d'un organe indépendant ou d'un tribunal.*

### **Commentaire**

En règle générale, les sanctions disciplinaires prises contre des membres de la police ne relèvent que de celle-ci et sont souvent légères. Toutefois, il peut arriver qu'elles soient lourdes et il est parfois difficile de faire le départ entre l'aspect pénal et l'aspect disciplinaire d'une affaire. Au surplus, les procédures et sanctions pénales peuvent être suivies de mesures disciplinaires.

La possibilité de contester une décision disciplinaire devant un organe indépendant, de préférence un tribunal, présente deux avantages principaux : elle représente, d'une part, pour les personnels de police une garantie contre l'arbitraire ; d'autre part, elle ouvre la police sur la société (transparence), d'autant que les audiences et le prononcé des arrêts ou décisions de justice sont généralement publics.

Un autre aspect, plus « légaliste », de la question vient également à l'esprit : si les mesures disciplinaires étaient soumises au contrôle d'un tribunal, le droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et qui s'applique dans certaines circonstances aux affaires disciplinaires, serait toujours garanti.

34. *L'autorité publique doit soutenir les personnels de police mis en cause de façon non fondée dans l'exercice de leurs fonctions.*

### **Commentaire**

Les personnels de police, en raison de leurs tâches particulières et de leurs contacts étroits avec le public, font parfois l'objet d'accusations de celui-ci en ce qui concerne leur comportement professionnel. Si ces accusations se révèlent dépourvues de fondement (à la suite d'enquêtes/procédures impartiales) ces personnels doivent pouvoir bénéficier du soutien de leurs autorités, notamment en matière d'assistance personnelle. (Les systèmes de plaintes sont traités au chapitre VI). Cet article n'exclue pas que le soutien aux personnels de police soit nécessaire en d'autres situations, telles que lors de procédures internes à l'encontre du personnel.

## **V. Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police**

### **Commentaire**

Cette partie de la Recommandation porte dans une large mesure sur les principes directeurs applicables à l'exécution par les personnels de police de leurs tâches quotidiennes. Lors des travaux préparatoires, il a parfois été fait référence à l'"éthique interne" s'agissant de cette partie du texte par opposition à l'"éthique générale de la police" qui correspondrait aux sections concernant le cadre général de la police dans une société démocratique, sa place au sein du système de justice pénale, l'organisation de ses structures, etc.

Les principes directeurs sont divisés en deux parties, dont la première traite des principes généraux de l'exercice de la police dans une société démocratique, principes qui s'appliquent à presque toutes les situations, et la seconde est consacrée aux principes applicables à des situations spécifiques qui soulèvent des difficultés sur le plan de l'éthique et des droits de l'homme dans tous les Etats membres.

### **V.1 Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police : principes généraux**

35. *La police et toutes les interventions de la police doivent respecter le droit de toute personne à la vie.*

### **Commentaire**

Cet article – qui s'appuie sur l'Article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme – implique que la police et ses interventions ne peuvent pas infliger la mort intentionnellement. Si l'on rapproche l'article 2 de la Convention du Protocole n° 6 à la même Convention concernant l'abolition de la peine de mort, il devrait également être exclu que la police soit utilisée pour exécuter une peine capitale.

Par ailleurs, les interventions de la police peuvent entraîner la mort du fait du recours à la force, ce qui n'est pas nécessairement contraire au devoir de respect du droit à la vie à condition que certaines conditions soient réunies.



L'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui interdit de donner la mort intentionnellement, requiert que le droit de chacun à la vie soit protégé par la loi. Le deuxième paragraphe de l'article 2 est ainsi libellé :

*“La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :*

- a. pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale;*
- b. pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue;*
- c. pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection”.*

La Cour européenne des Droits de l'Homme (voir, par exemple, l'“affaire McCann”, Cour européenne des Droits de l'Homme, série A, N°.324-A) a conclu que ces exceptions concernent essentiellement des situations où il est permis de recourir à la force, ce qui peut entraîner la mort de manière non intentionnelle. Le recours à la force doit être absolument nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs énoncés aux alinéas *a*, *b* et *c*. Par “absolument nécessaire”, il faut entendre, selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, en particulier, que la force doit être rigoureusement proportionnée à la réalisation des buts mentionnés (*a*, *b* et *c*).

La formation des personnels de police à cet égard est de la plus haute importance.

**36.** *La police ne doit infliger, encourager ou tolérer aucun acte de torture, aucun traitement ou peine inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit.*

### **Commentaire**

L'interdiction de la torture ou de traitement ou peine inhumain ou dégradant énoncée dans cet article repose sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des Droits de l'Homme affirme clairement et systématiquement que l'article 3 de la Convention européenne énonce l'une des valeurs fondamentale des sociétés démocratiques et que cette interdiction est absolue. C'est dire qu'il n'est admissible en aucune circonstance que la police inflige, encourage ou tolère une forme de torture quelconque pour quelque raison que ce soit. L'emploi du mot “tolérer” implique que la police est même tenue de faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'opposer à pareil traitement ; cette obligation découle au demeurant des objectifs généraux de la police (voir Articles 1 et 38).

Outre le fait que la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants sont gravement attentatoires à la dignité humaine, et constituent une violation des droits de l'homme, ces mesures, lorsqu'elles sont utilisées pour obtenir des aveux ou des renseignements du même ordre, peuvent et semblent même devoir n'aboutir qu'à arracher aux personnes soumises à la torture ou à des méthodes analogues des informations erronées. On ne peut donc faire valoir aucun argument rationnel pour justifier le recours à ces méthodes dans un État régi par le principe de la prééminence du droit.

Il est clair que les souffrances physiques et mentales sont également visées par cette interdiction. Pour des analyses plus détaillées des types de comportement pouvant être définis comme des actes de tortures ou des traitements inhumains ou dégradants, on se reportera à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi qu'aux principes élaborés par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Les travaux de ces organes représentent pour la police une abondante source d'orientations qui doit régir l'action de la police et être utilisée dans la formation des personnels de police.

Il va sans dire qu'un service de police qui pratique la torture ou inflige des traitements inhumains ou dégradants n'a aucune chance de gagner le respect ou la confiance de la population.

37. *La police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue, et uniquement dans la mesure requise pour atteindre un objectif légitime.*

### **Commentaire**

Cet article rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir le commentaire relatif à l'article 34). Toutefois, on notera que le présent article s'applique à tous les types de situations où la police est autorisée à recourir à la force.

Le principe fondamental est que les opérations de police, y compris le recours à la force, doivent toujours avoir une base juridique (article 3). Le recours arbitraire à la force ne saurait en aucun cas être accepté. De plus, le présent article indique que le recours à la force par la police doit toujours être considéré comme une mesure exceptionnelle et que, lorsque ce recours s'impose, l'usage de la force ne doit pas aller au-delà de ce qui est absolument nécessaire. En d'autres termes, la force utilisée doit être proportionnée à l'objectif légitime à atteindre par ce moyen. Il convient donc de trouver un juste équilibre entre le recours à la force et la situation dans laquelle il intervient. Concrètement cela veut dire, par exemple, que l'on n'utilisera pas la force physique si elle n'est pas absolument indispensable, que les armes ne seront utilisées qu'en cas de nécessité absolue et que si l'utilisation d'armes meurtrières est jugée nécessaire, cette utilisation sera limitée au strict nécessaire; on tirera des coups de feu à titre d'avertissement avant de tirer pour blesser et on n'infligera pas de blessures plus graves qu'il n'est strictement nécessaire, etc.

Le droit interne et les réglementations nationales devraient normalement comporter des dispositions sur le recours à la force fondées sur les principes de *nécessité* et de *proportionnalité*. Toutefois, la démarche concrète dans une situation donnée est plus difficile car le recours à la force dans le respect des principes ci-dessus impose un lourd fardeau à la police et met en lumière la nécessité pour ces personnels d'être non seulement en bonne condition physique et bien équipés, mais aussi, dans une large mesure, dotés de solides compétences en matière de psychologie. On ne saurait surestimer l'importance du recrutement et de la formation à cet égard, voir également les articles 23 et 29.

38. *La police doit systématiquement vérifier la légalité des opérations qu'elle se propose de mener.*

### **Commentaire**

Il est impératif que la police, dans une société régie par le principe de la prééminence du droit, ne mène que des opérations régulières. Il ressort de l'article 3 que la légalité de ses opérations n'est pas évaluée au regard du seul droit interne, mais également au regard des normes internationales en matière de droits de l'homme.

En vertu du présent article, la police est tenue de vérifier d'office la légalité de ses interventions avant et pendant celles-ci. Ce principe s'applique à la police en tant qu'institution ainsi qu'aux individus qui en sont membres. Un système de contrôle et d'évaluation ainsi qu'une formation afin que cette vérification devienne systématique sont importants.

39. *Les personnels de police doivent exécuter les ordres régulièrement donnés par leurs supérieurs, mais ont le devoir de s'abstenir d'exécuter ceux qui sont manifestement illégaux et de faire rapport à ce sujet, sans crainte de sanction quelconque en pareil cas.*

### **Commentaire**

Etant donné que les personnels de police, conformément à l'article 16, doivent être tenus personnellement responsables de leurs actes, ils doivent avoir la possibilité de refuser d'exécuter des ordres qui sont illégaux (contraires à la loi). Le libellé "manifestement illégaux", a été retenu pour éviter le risque d'insubordination dans des situations où la légalité d'un ordre n'est pas immédiatement évidente.

Tout en respectant la nécessaire organisation hiérarchique des services de police, le présent article entend pour l'essentiel éviter que ces structures puissent « couvrir » la responsabilité individuelle en cas d'activités illégales et de violations flagrantes des droits de l'homme. L'"indépendance opérationnelle" de la police vis-à-vis des autres organes de l'Etat (article 15) va dans le même sens. Le devoir relatif aux ordres illégaux doit s'accompagner d'une obligation de faire rapport à leur sujet. Le rapport des ordres illégaux ne doit pas entraîner des répercussions négatives ou des sanctions aux personnel concernés.

40. *La police doit mener à bien ses missions d'une manière équitable, en s'inspirant en particulier des principes d'impartialité et de non-discrimination.*

### **Commentaire**

L'exigence d'équité correspond à une qualité générale et non limitative qui englobe, entre autres, les principes d'impartialité et de non-discrimination. La police agit avec équité lorsqu'elle respecte pleinement les positions et les droits de toute personne à qui elle a affaire dans le cadre de ses missions. Le souci d'équité doit imprégner tous les aspects du travail de la police, mais revêt une importance particulière dans ses rapports avec le public.

L'*impartialité* impose à la police, par exemple, de se montrer intègre et d'éviter de prendre parti dans un litige qui fait l'objet d'une enquête. Dans le cas d'une infraction, la police ne doit pas se prononcer sur la question de la culpabilité (voir aussi article 47). De plus, l'*impartialité* requiert que les personnels de police s'abstiennent de toute activité extérieure à la police de nature à les empêcher d'accomplir leur mission en toute impartialité ou à donner à la population l'impression que tel est le cas.

Le principe général de *non-discrimination* et d'égalité est un élément fondamental du droit international relatif aux droits de l'homme. Après l'adoption du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme cet instrument comporte désormais une interdiction générale de la discrimination. Le champ de la protection contre la discrimination s'étend aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, aux droits individuels garantis directement par le droit interne ou par le biais des obligations des pouvoirs publics, et aux actes des autorités dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires ou à tout autre acte pris par un organe de ce type, dont la police.

Le présent article n'énumère pas de motifs particuliers de discrimination. L'intention n'est toutefois pas de s'écarter de la liste non exhaustive figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme, à laquelle de nouveaux motifs pourraient être ajoutés. Les motifs de discrimination sont notamment le sexe, la race, la couleur de la peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité ethnique, la fortune, la naissance ou toute autre situation, l'incapacité physique ou mentale, l'orientation sexuelle ou l'âge.

Enfin, il convient de noter que dans certains cas, un traitement inégal qui répond à un objectif et peut être raisonnablement justifié peut, selon la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence qui s'y rapporte, ne pas constituer une discrimination.

41. *La police ne doit porter atteinte au droit de chacun au respect de sa vie privée qu'en cas de nécessité absolue et uniquement dans la mesure requise pour réaliser un objectif légitime.*

### **Commentaire**

Le droit de chacun au "respect de sa vie privée" couvre les droits garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. A la base, les opérations de police, y compris les éventuelles atteintes au respect de la vie privée, doivent toujours avoir un fondement juridique (article 3). Toute atteinte arbitraire à ce droit est inacceptable. De plus, comme le présent article l'indique, toute atteinte à la sphère privée doit toujours être considérée comme une mesure exceptionnelle qui, même justifiée, ne doit pas aller au delà de ce qui est absolument nécessaire.

42. *La collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles par la police doivent être conformes aux principes internationaux régissant la protection des données et, en particulier, être limités à ce qui est nécessaire à la réalisation d'objectifs licites, légitimes et spécifiques.*

## Commentaire

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information facilite grandement les opérations menées par la police contre différentes formes de criminalité. L'enregistrement et l'analyse des données personnelles, en particulier, permettent à la police de procéder à des recoupements et, ainsi, de mettre au jour des réseaux dont l'existence, sans ces outils, serait demeurée cachée. Toutefois, l'utilisation non réglementée des données personnelles peut constituer une violation du droit des intéressés au respect de leur vie privée. Afin d'éviter tout abus lors de la collecte, du stockage et de l'utilisation des données personnelles, ces activités de la police doivent être guidées par les principes régissant la protection des données. À cet égard, les principes énoncés dans le présent article doivent être envisagés à la lumière de la Recommandation n° R (87) 15 du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

43. *Dans l'accomplissement de sa mission, la police doit toujours garder à l'esprit les droits fondamentaux de chacun, tels que la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de réunion pacifique, de circulation et le droit au respect de ses biens.*

## Commentaire

Les droits mentionnés dans le présent article récapitulent des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (articles 9, 10 et 11 de la Convention, article premier du Protocole n° 1 et article 2 du Protocole n° 4 à la même Convention), dont le respect est essentiel au bon fonctionnement d'une société démocratique ouverte, mais dont il n'est question en aucun autre point de la Recommandation.

La police joue un rôle essentiel dans la protection de ces droits – sans lesquels la démocratie ne serait qu'une notion vide de tout contenu concret – soit directement, en préservant l'organisation démocratique, soit indirectement, par la responsabilité générale qu'elle assume dans le maintien de l'état de droit.

44. *Les personnels de police doivent agir avec intégrité et respect envers la population, en tenant tout spécialement compte des situations des individus faisant partie de groupes particulièrement vulnérables.*

## Commentaire

La population juge dans une large mesure un service de police à la façon dont agissent ses personnels. Un comportement correct de la part de chaque fonctionnaire de police revêt donc une importance essentielle pour la crédibilité de la police. Pour gagner le respect de la population, il ne suffit pas d'agir conformément à la loi. Encore faut-il appliquer la loi avec intégrité et en respectant la population, faire preuve de "bon sens" en appliquant la loi et ne jamais perdre de vue la notion de « service public » qui est une dimension indispensable du travail de la police .

Les personnels de police agissent avec intégrité et respect envers la population lorsqu'ils se montrent professionnels, impartiaux, honnêtes, consciencieux, équitables, politiquement neutres, et courtois. En outre, la police doit avoir bien conscience que la population se compose d'individus, avec leurs besoins et exigences propres. Les groupes vulnérables doivent retenir tout particulièrement l'attention de la police.

45. *Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle*

### **Commentaire**

Cet article est étroitement lié à l'article 14 et contient deux objectifs principaux. Tout d'abord, le personnel d'intervention de la police doit toujours être en mesure de justifier son appartenance à la police. Ensuite, ils doivent normalement être aussi en mesure de s'identifier en tant que membre individualisé de la police (« identité professionnelle »). Cette prescription selon laquelle les policiers doivent normalement faire connaître leur identité professionnelle avant, pendant ou après une intervention, est étroitement liée à la responsabilité personnelle de la police pour ses actions ou omissions (art.16). En l'absence de possibilité d'identifier le policier, la responsabilité personnelle, du point de vue du public, n'est plus qu'une formule vide de sens. Il est clair que l'application de cette règle doit mettre en balance, au cas par cas, l'intérêt public et la sécurité des personnels de police. Il convient de souligner que l'identification d'un membre de la police ne doit pas nécessairement impliquer que son nom soit révélé.

46. *Les personnels de police doivent s'opposer à toutes formes de corruption dans la police. Ils doivent informer leurs supérieurs et d'autres organes compétents de tout cas de corruption dans la police.*

### **Commentaire**

Le présent article, qui concerne le comportement de la police, complète l'article 21, qui traite des structures organisationnelles de lutte contre la corruption. Il fait au fonctionnaire de police obligation de s'abstenir de tout comportement corrompu à titre individuel et de le décourager chez ses collègues. Les fonctionnaires de police sont en particulier tenus de remplir leur mission conformément à la loi et d'une façon honnête et impartiale, et ne doivent pas laisser leurs intérêts privés interférer avec leurs obligations professionnelles. Ils doivent pour ce faire être attentifs à tout conflit (ou risque de conflit) d'intérêts et faire le nécessaire pour éviter ces situations. Ils doivent signaler à leurs supérieurs ou à d'autres autorités compétentes tout cas de corruption dans les rangs de la police dont ils auraient connaissance.

Il convient de noter que la Recommandation n° R (2000) 10 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite des agents publics (élaborée par le "Groupe multidisciplinaire sur la corruption", GMC) est applicable à la police et à ses personnels.

## **V.2 Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police : situations spécifiques**

### **V.2.1 Enquêtes de police**

47. *Les enquêtes de police doivent au moins être fondées sur des soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être.*

#### **Commentaire**

Pour éviter toute investigation arbitraire, il faut que l'ouverture d'une enquête soit soumise à des conditions minimum. Il faut qu'il y ait au moins un soupçon raisonnable (et légitime) concernant une infraction et que ce soupçon soit justifié par certains critères objectifs.

48. *La police doit respecter les principes selon lesquels quiconque est accusé d'un délit pénal doit être présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été jugé coupable par un tribunal et bénéficier de certains droits, en particulier celui d'être informé dans le plus court délai de l'accusation formulée à son encontre, et de préparer sa défense, soit en personne, soit par le biais d'un avocat de son choix.*

#### **Commentaire**

Le principe de la présomption d'innocence, énoncé à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, représente l'un des droits individuels les plus importants dans le processus de justice pénale. La police, qui est souvent "le premier maillon de la chaîne" dans ce processus, porte une responsabilité particulièrement lourde car elle doit enquêter de façon objective sur une affaire et, même si les éléments de preuve accumulés contre l'intéressé semblent accablants, doit respecter la présomption d'innocence. Le problème se complique s'agissant des relations de la police avec le public, et en particulier avec les médias (voir aussi l'article 19).

Il est également très important que la police garde à l'esprit la liste des autres droits minimaux des personnes accusées d'une infraction pénale, et qui figurent également à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, ces droits doivent être garantis dès le début du processus de justice pénale, c'est-à-dire, souvent, pendant l'enquête de police.

49. *Les enquêtes policières doivent être objectives et équitables. Elles doivent prendre en compte les besoins spécifiques de personnes telles que les enfants, les adolescents, les femmes, les membres des minorités y compris les minoritaires ethniques ou les personnes vulnérables et s'adapter en conséquence.*

## Commentaire

La police devrait toujours mener ses missions, et tout particulièrement ses enquêtes, avec objectivité et équité. L'impératif d'objectivité implique que la police mène une enquête de manière impartiale, c'est-à-dire qu'elle doit fonder l'enquête sur *tous* les faits, circonstances et éléments pertinents, tant ceux qui confirment que ceux qui infirment ses soupçons.

L'objectivité est également un critère d'équité, lequel, en outre, implique que le déroulement de l'enquête, y compris les méthodes utilisées, soit de nature à créer un climat propice à une procédure "juste", respectueuse des droits fondamentaux de l'individu.

L'impératif d'équité auquel doivent satisfaire les enquêtes de police signifie aussi qu'il faut tenir compte du droit de l'individu de participer pleinement à la procédure d'enquête. Ainsi, par exemple, la procédure doit-elle être adaptée aux capacités physiques et intellectuelles et aux différences culturelles des intéressés. C'est particulièrement le cas des enquêtes impliquant des enfants, des adolescents, des femmes et des personnes appartenant à des groupes minoritaires, y compris les minorités ethniques. L'enquête doit être approfondie et réduire au minimum les troubles subis par les intéressés. C'est en appliquant ces mesures que l'on pourra garantir l'"exercice équitable de la police", qui est à la base même d'un "procès équitable".

50. *Il conviendrait d'établir, en tenant compte des principes énoncés à l'article 48 ci-dessus, des lignes directrices concernant la conduite des interrogatoires de police. En particulier, il y aurait lieu de s'assurer que ces interrogatoires se déroulent d'une façon équitable, c'est-à-dire que les intéressés soient informés des raisons de l'interrogatoire et d'autres faits pertinents. La teneur des interrogatoires de police doit être systématiquement consignée.*

## Commentaire

Cet article, qui s'applique d'une façon générale aux interrogatoires de police, a pour origine une déclaration formulée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants à propos des interrogatoires menés pendant la période de garde à vue et consignée dans son 2<sup>e</sup> rapport général (1992) :

*"...le Comité considère qu'il devrait exister des règles ou directives claires sur la façon dont doivent être conduits les interrogatoires de police. Ces règles devraient entre autres porter sur les questions suivantes: informer la personne détenue de l'identité (nom et/ou matricule) des personnes présentes à l'interrogatoire; la durée maximale autorisée d'un interrogatoire; les périodes de repos entre deux interrogatoires et les pauses pendant un interrogatoire; les locaux dans lesquels les interrogatoires peuvent avoir lieu; la question de savoir s'il peut être demandé à la personne détenue de se tenir debout pendant l'interrogatoire; l'interrogatoire de personnes droguées, alcooliques, etc. On devrait exiger que soient systématiquement consignés l'heure à laquelle l'interrogatoire a commencé et a pris fin, toute demande faite par la personne détenue pendant son interrogatoire et l'identité des personnes présentes à chaque interrogatoire..*



*Le Comité ajoute que l'enregistrement électronique des interrogatoires de police est une autre garantie utile contre les mauvais traitements infligés aux détenus (outre qu'il présente des avantages importants pour la police)."*

Le présent article s'applique à tous les interrogatoires de police, que les personnes interrogées se trouvent ou non en garde à vue.

**51.** *La police doit avoir conscience des besoins spécifiques des témoins et observer certaines règles quant à la protection et à l'assistance qui peuvent leur être assurées pendant l'enquête, en particulier lorsqu'il existe un risque d'intimidation des témoins.*

### **Commentaire**

La police doit agir avec compétence lors des premiers stades de l'enquête, en particulier en ce qui concerne les contacts avec les personnes impliquées dans l'infraction. Il importe d'assurer aux témoins une protection propre à garantir leur sécurité, condition dont dépend de surcroît leur témoignage et, partant, l'issue de l'enquête. Lorsque les témoins ont peur des conséquences que leur témoignage pourrait entraîner, les techniques d'enquête doivent être assez souples pour en tenir compte. Le problème de l'intimidation des témoins se pose de façon particulièrement aiguë dans les situations en rapport avec le terrorisme, la criminalité organisée, les infractions liées à la drogue et la violence dans la famille. Il est encore plus difficile de travailler avec des témoins qui sont en même temps les victimes du délit en question.

Le présent article montre à quel point il importe que la police soit consciente des besoins spécifiques des témoins se trouvant dans des situations différentes et qu'elle assure leur protection. Cela suppose non seulement une formation spéciale des personnels de police, mais aussi des directives relatives aux modalités selon lesquelles la police doit travailler avec les témoins. On se référera, à cet égard, au considérable travail déjà réalisé par le Conseil de l'Europe en ce qui concerne la protection des témoins et des victimes (Recommandations n° R (85) 4 sur la violence au sein de la famille, n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation, n° R (91) 11 sur l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution ainsi que sur le trafic d'enfants et de jeunes adultes, n° R (96) 8 sur la politique criminelle dans une Europe en transformation et n° (97) 13 sur l'intimidation des témoins et les droits de la défense).

**52.** *La police doit assurer aux victimes de la criminalité le soutien, l'assistance et l'information dont elles ont besoin, sans discrimination.*

## Commentaire

Le présent article récapitule les tâches de la police en ce qui concerne l'assistance et l'information à fournir aux victimes de la criminalité, telles qu'énoncées dans la Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale. En outre, cet article fait obligation à la police d'assurer aux victimes le soutien dont elles ont besoin ce qui suppose que ses membres aient la volonté et les moyens d'assurer ce soutien soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres structures et organisations.

53. *La police devrait être en mesure de fournir les services d'interprétation / traduction nécessaires durant toute l'enquête de police.*

## Commentaire

Le présent article complète l'article 5.2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui garantit à toute personne arrêtée le droit d'être informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

### V.2.2 Arrestation / Privation de liberté par la police

54. *La privation de liberté doit être aussi limitée que possible et appliquée en tenant compte de la dignité, de la vulnérabilité et des besoins personnels de chaque personne détenue. Les placements en garde à vue doivent être systématiquement consignés dans un registre.*

## Commentaire

La privation de liberté doit être considérée comme une mesure exceptionnelle, à laquelle on ne doit avoir recours qu'en cas de nécessité absolue et qui doit être limitée dans le temps. Comme dans le cas de toutes les autres opérations de police, cette mesure doit toujours se situer dans le cadre de la légalité. L'article insiste sur le fait que dans toute arrestation/privation de liberté, les besoins personnels de l'intéressé doivent être pleinement pris en considération.

Conformément à la déclaration du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, figurant dans son 2<sup>e</sup> rapport général (1992), un registre d'arrestation détaillé doit être tenu pour chaque personne arrêtée/détenue.

“Le Comité considère que les garanties fondamentales accordées aux personnes placées en garde à vue seraient renforcées (et le travail des fonctionnaires de police très probablement facilité) si l’on instituait un registre d’arrestation unique et complet pour chaque personne détenue, dans lequel seraient consignés tous les aspects de son arrestation et les mesures auxquelles ils ont donné lieu (date de la privation de liberté et raisons de cette mesure; moment où ses droits lui ont été notifiés; signes de blessures, de maladie mentale, etc.; date à laquelle un parent proche/le consulat et l’avocat ont été contactés et date de leur visite; moment où la personne détenue a pu prendre de la nourriture; dates des interrogatoires; date du transfert ou de la libération, etc.). Dans certains cas (par exemple, objets personnels, notification de ses droits et moment où elle s’en est prévalu ou y a renoncé), il faudrait obtenir la signature de la personne détenue et, le cas échéant, expliquer l’absence de signature. De plus l’avocat de la personne détenue devrait pouvoir consulter ce registre d’arrestation.”

55. *La police doit, autant que possible d'accord avec la loi nationale, informer rapidement toute personne privée de sa liberté, des raisons de cette privation de liberté et de toute accusation portée contre elle, et doit aussi informer sans retard toute personne privée de*

#### **Commentaire**

Le présent article attire l’attention sur le droit garanti par l’article 5.2 de la Convention européenne des droits de l’homme (disposant que “[t]oute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu’elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.”) et une déclaration du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, consignée dans son 2<sup>e</sup> rapport général (1992), selon laquelle les personnes “placées en garde à vue doivent être formellement informées de l’ensemble de leurs droits” (y compris ceux qui figurent à l’article 56). Le présent article ajoute que les personnes privées de leur liberté doivent être informées de la procédure applicable à leur affaire. La phrase « autant que possible d’accord avec la loi nationale » est employée pour tenir compte du fait que cette information est parfois donnée par des autorités autres que la police, par le ministère public, par exemple.)

56. *La police doit garantir la sécurité des personnes placées en garde à vue, veiller à leur état de santé et leur assurer des conditions d'hygiène satisfaisantes et une alimentation adéquate. Les cellules de police prévues à cet effet doivent être d'une taille raisonnable, disposer d'un éclairage et d'une ventilation appropriés et être équipées de manière à permettre le repos.*

## Commentaire

En vertu du présent article, la police est pleinement responsable des conditions matérielles dans lesquelles vivent les personnes privées de liberté retenues dans des locaux de police. C'est dire que la police est tenue de veiller activement à la sécurité des personnes placées sous sa garde. Elle assume l'entière responsabilité de la protection des détenus contre tout danger venant de l'extérieur comme de l'intérieur du lieu de détention, y compris contre le mal que les détenus pourraient se faire à eux-mêmes. Il y a lieu, par exemple, d'isoler les détenus dangereux. Par ailleurs, la police doit, dans toute la mesure possible, prévenir toute détérioration de la santé – mentale aussi bien que physique – des personnes privées de liberté et assurer des soins médicaux en cas de besoin. Ce qui peut aussi se traduire par la nécessité de suivre les instructions des médecins ou autres personnels médicaux compétents. La police doit également assurer des conditions d'hygiène appropriées, y compris en ce qui concerne les installations sanitaires, et offrir aux détenus une alimentation adéquate.

Les cellules de police devraient être d'une taille raisonnable au regard du nombre de personnes qui y sont placées. De plus, elles devraient disposer d'un "éclairage adéquat", la lumière du jour complétant si possible la lumière artificielle., Par "ventilation adéquate", il faut entendre une installation permettant un renouvellement d'air à la bonne température. Des moyens de repos (lits, chaises) suffisants devraient être fournis à toutes les personnes placées en garde à vue (on renvoie également aux normes complémentaires fixées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants).

57. *Les personnes privées de liberté par la police doivent avoir le droit de voir leur détention notifiée à une tierce personne de leur choix, de bénéficier d'un accès à un avocat et de pouvoir être examinées par un médecin, dans la mesure du possible conformément à leur choix.*

## Commentaire

Le présent article s'appuie sur trois droits des personnes privées de liberté par la police qui ont été définis par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants :

“Le Comité attache une importance particulière à trois droits des personnes placées en garde à vue : le droit de voir sa détention notifiée à une tierce personne de son choix (membre de la famille, ami, consulat), le droit de bénéficier d'un accès à un avocat et le droit de demander à être examiné par un médecin de son choix (en sus de tout examen médical effectué par le médecin appelé par les autorités de police). Ces droits sont, de l'avis du Comité, trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements qui pourraient être infligés aux détenus, lesquelles devraient s'appliquer dès le début de la privation de liberté, quelle que soit la manière dont celle-ci peut être décrite dans le système juridique concerné (prise de corps, arrestation, etc.).”(2e rapport général du Comité, 1992).

58. *La police doit, autant que possible, séparer les personnes privées de leur liberté sous soupçon d'une infraction pénale, de celles privées de leur liberté pour d'autres raisons. On doit normalement séparer les hommes des femmes ainsi que les personnes majeures des personnes mineures privées de leur liberté.*

### **Commentaire**

Par respect pour la dignité et l'intégrité des intéressés la police doit, autant que faire se peut, éviter de placer des personnes soupçonnées d'infractions dans les mêmes locaux que les autres catégories de personnes privées de liberté (par exemple). Cette règle est conforme aux principes définis par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. D'autres motifs de séparation tiennent au sexe et à l'âge, des considérations de besoins personnels et de décence devant toutefois entrer également en ligne de compte.

## **VI. Responsabilité et contrôle de la police**

59. *La police doit être responsable devant l'État, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace.*

### **Commentaire**

La police doit être responsable (par l'intermédiaire des organes centraux, régionaux ou locaux) devant l'Etat, dont il tient son pouvoir et sa mission. C'est ainsi que tous les Etats membres se sont dotés d'organes chargés de la supervision de la police. Toutefois, dans une société démocratique ouverte, la contrôle exercé par l'État sur la police doit être complété par la possibilité pour la police d'être comptable de ses actes devant la population, c'est-à-dire les citoyens et leurs représentants. La responsabilité de la police à l'égard du public est d'une importance capitale pour la relation entre la police et la population.

Il existe plusieurs moyens de faire en sorte que la police soit responsable devant le public. Il peut s'agir d'une responsabilité directe ou passant par l'intermédiaire d'organes représentatifs de la population. D'une manière générale l'ouverture et la transparence de la police sont toutefois des conditions indispensables à l'efficacité de tout système de responsabilité / contrôle. Les procédures de recours, le dialogue et la coopération en tant que moyens de responsabilisation sont traités dans les articles 59-62.

60. *Le contrôle de la police par l'État doit être réparti entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.*

### **Commentaire**

Pour que le contrôle de la police soit aussi efficace que possible, la police doit avoir à rendre des comptes aux différents pouvoirs indépendants de l'État démocratique, à savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Selon un modèle simplifié, le pouvoir *législatif* (Parlement) exerce un contrôle *a priori* en adoptant des lois qui réglementent l'activité de la police et ses pouvoirs. Il arrive que le pouvoir législatif procède à un contrôle *a posteriori* par le biais de "commission des affaires judiciaires et intérieures" ou de "médiateurs parlementaires", qui peuvent ouvrir des enquêtes, soit de plein droit, soit à la suite de plaintes du public motivées par des cas de prévarication.

Le pouvoir *exécutif* (gouvernement; autorités centrales, régionales ou locales), auquel la police doit rendre des comptes dans tous les Etats, exerce un contrôle direct sur la police puisque celle-ci dépend de lui. La police reçoit des crédits budgétaires dont le montant est arrêté par le gouvernement (et parfois approuvé par le Parlement). Celui-ci établit, de plus, des directives concernant les priorités générales de l'activité de la police ainsi que des règlements détaillés régissant cette activité. Il importe de souligner que la police doit bénéficier d'une indépendance opérationnelle vis-à-vis de l'exécutif dans l'exercice de ses fonctions spécifiques (voir aussi article 15).

Il appartient au pouvoir *judiciaire* (comprenant dans ce contexte le parquet et les tribunaux) de contrôler en permanence la façon dont la police s'acquitte de ses fonctions en tant qu'élément du système de justice pénale.

Le pouvoir *judiciaire* (les tribunaux, en l'occurrence) exerce également sur la police un contrôle *a posteriori* par le biais des procédures civiles et pénales engagées par d'autres organes de l'Etat ainsi que par les citoyens.

Il importe au plus haut point de veiller à ce que ces trois pouvoirs participent de manière équilibrée au contrôle exercé sur la police.

**61.** *Les pouvoirs publics doivent mettre en place de procédures effectives et impartiales de recours contre la police*

### **Commentaire**

Les plaintes visant la police doivent faire l'objet d'une enquête impartiale. « La police enquêtant sur la police » est une opération qui suscite généralement des doutes quant à son impartialité. L'état doit donc mettre en place des systèmes qui soient non seulement impartiaux, mais le soient aussi de manière visible, de manière à gagner la confiance du public. En dernier ressort il doit être possible de soumettre ces plaintes à un tribunal.

**62.** *Il conviendrait d'encourager la mise en place de mécanismes favorisant la responsabilité et reposant sur la communication et la compréhension mutuelle entre la population et la police.*

## Commentaire

Le présent article appelle l'attention sur les possibilités de développer les relations entre la population et la police par le biais de mécanismes qui, en rapprochant la police de la population, pourraient contribuer à améliorer la compréhension mutuelle. Il convient donc de privilégier la mise en place de mécanismes permettant le règlement des différends entre la population et la police. On peut songer à des structures de médiation ou de recours, qui offrent à la population et à la police des moyens de régler leurs différends dans le cadre de contacts et de négociations informels entre les parties. De tels mécanismes devraient, de préférence, être indépendants de la police.

De plus, les Etats membres devraient envisager de renforcer les structures existantes ou d'en créer de nouvelles pour assurer *la responsabilité de la police* dans les situations où elle jouit d'une large capacité d'initiative vis-à-vis de l'individu, par exemple, lorsqu'elle a recours à la force, lorsque des personnes sont privées de liberté, lorsque la police interroge des suspects et lorsqu'elle recourt à certaines mesures d'enquête. La transparence et le contrôle public de ces situations, tel que l'accès du public aux cellules de police, est un exemple de mesure bénéfique pour la population aussi bien que pour la police, en ce sens qu'elle permet à la population d'exercer un certain droit de regard tout en contribuant à battre en brèche les accusations non fondées portées contre la police.

63. *Des codes de déontologie de la police reposant sur les principes énoncés dans la présente Recommandation doivent être élaborés dans les Etats membres et supervisés par des organes appropriés.*

## Commentaire

Les Etats membres sont encouragés à élaborer des codes de déontologie reposant sur les valeurs qui inspirent la présente Recommandation. S'il peut être difficile d'établir une distinction entre codes de déontologie et codes de conduite, ces codes n'en doivent pas moins être clairement distingués des instruments disciplinaires, qui ont plutôt pour objectif de définir ce qui constitue un manquement aux règles du comportement professionnel et les conséquences internes d'un tel manquement.

Les codes de déontologie devraient être supervisés par des organes appropriés. Il appartient aux Etats membres de confier cette tâche à des organes existants ou à de nouveaux organes créés à cette fin. Ces organes devraient être indépendants de la police, mener leurs travaux d'une façon aussi transparente que possible vis-à-vis de la population et bien connaître tout ce qui concerne la police. Le "Médiateur" est un exemple d'institution de ce type.

## VII. Recherche et coopération internationale

64. *Les Etats membres doivent favoriser et encourager les travaux de recherche sur la police, que ceux-ci soient effectués par la police elle-même ou par des institutions extérieures.*

## **Commentaire**

La police est une institution importante de l'État démocratique régi par le principe de la prééminence du droit. Elle est un élément essentiel du système de justice pénale et l'organe responsable du maintien de l'ordre public. La police est dotée de pouvoirs spécifiques, mais doit en même temps être intégrée à la société au service de laquelle elle oeuvre, etc.

Un organe aussi protéiforme mérite manifestement de faire l'objet de recherches et d'études poussées. Il y aurait donc lieu de compléter les recherches menées par la police elle-même par des travaux de recherche sur la police réalisés par des institutions indépendantes.

L'établissement de liens étroits entre la formation de la police et les universités est un exemple de mesure allant dans ce sens.

- 65.** *Il conviendrait de promouvoir la coopération internationale sur les questions d'éthique de la police et les aspects de son action relatifs aux droits de l'homme.*

## **Commentaire**

Les valeurs et les principes exprimés dans la Recommandation doivent trouver une application concrète à travers la législation, les règlements et la formation. En outre, la police devrait d'elle-même s'approprier ces valeurs. Il y a donc lieu de stimuler la coopération internationale entre les polices européennes, au niveau des Etats aussi bien que des organisations internationales comme l'OIPC-Interpol, Europol et Cepol. De par ses compétences et son expérience en matière de valeurs démocratiques, d'éthique, de droits de l'homme et d'État de droit le Conseil de l'Europe est particulièrement à même de faciliter une telle coopération.

- 66.** *Les moyens de promouvoir les principes énoncés dans la présente Recommandation et leur mise en œuvre doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part du Conseil de l'Europe.*

## **Commentaire**

L'adoption du "Code européen de l'éthique de la police" représente en soi une étape importante dans la promotion des principes du Conseil de l'Europe concernant la police dans les Etats membres. Cependant, il est important aussi que l'application des principes contenus dans ce Code soit activement encouragée après son adoption.

Tout d'abord, le Code est un texte de base, qui devrait être complété par d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe abordant plus en profondeur certains sujets bien précis.



Ensuite, l'existence d'une structure intergouvernementale au sein du Conseil de l'Europe pourrait être une base utile pour suivre les questions liées à la police dans les Etats membres. La police étant, dans tous les Etats membres, étroitement associée aux systèmes de justice pénale et ses activités étant essentiellement liées au droit et au maintien de l'ordre, à la prévention de la criminalité et à la lutte contre la délinquance, les activités de suivi devraient, de préférence, être examinées dans un tel contexte. Le savoir-faire et l'expertise accumulés en matière d'éthique de la police, de justice pénale, de droits fondamentaux de la personne et de prééminence du droit pourraient ainsi être conservés au sein du Conseil de l'Europe.