

RAPPORT SUR L'ÉTUDE DU CAS DE LA REFORME DE LA POLICE D'AFRIQUE DU SUD

Janine Rauch¹ 2006

La réforme de la police en Afrique du Sud doit être comprise suivant l'environnement politique *unique* de l'Afrique du Sud dans sa transition vers la démocratie. Cet environnement unique était créé par un accord politique négocié, sur la base duquel les mouvements de libération ont accepté de maintenir tous les fonctionnaires de l'apartheid (policiers compris) à leurs postes, la création d'un gouvernement d'unité nationale avec partage du pouvoir pendant la période initiale post-démocratie, et la création d'une commission vérité et réconciliation qui traiterait de certains abus de la police de l'apartheid. Alors que les étapes importantes et finales des négociations étaient en cours, la police était déjà impliquée dans la négociation de nouvelles dispositions de la gestion de l'ordre public et la sécurisation des élections, sous les auspices du Traité de paix national signé par plusieurs parties, qui leur octroyait une première expérience du style qui serait requis par un gouvernement démocratique.

Au début de la période de transition, la plus grande priorité dans le processus de réforme de la police était accordée à la création d'une nouvelle *légitimité* des institutions de l'État, plutôt qu'au défi de rendre ces institutions plus *efficaces* dans la lutte contre le crime. Pour le gouvernement de Mandela, le principal défi était de créer une relation de confiance de base entre les citoyens et les institutions de l'État comme la police, qui était fortement associée à la répression sous l'apartheid, leur accordant la légitimité pour être associées au nouveau régime, créant par là une relation entre la police et la population qui permettrait un fonctionnement de base de la police. L'approche initiale de la réforme institutionnelle de la police en Afrique du Sud était annoncée par une décision stratégique claire prise par le gouvernement de l'ANC pur permettre au nouveau gouvernement d'exercer un *contrôle politique* de la police avec un accent particulier sur son caractère à la redevable et de surveillance. C'était seulement pendant le second mandat du gouvernement élu démocratiquement, après que le contrôle et de la légitimité politique aient été réalisés, que le gouvernement avait commencé à mettre fortement l'accent sur le rôle de la police dans la lutte contre le crime.

Le processus par lequel la réforme de la police sud-africaine a été conceptualisé et mise en œuvre a débuté pendant les négociations entre les partis qui ont conduit aux élections démocratiques. A ce stade, le parti majoritaire (l'ANC) n'avait pas une grande expérience sur les problèmes de maintien de l'ordre, et avait beaucoup recouru aux informations fournies par les chercheurs, avocats, agents de maintien de la paix et activistes des droits de l'Homme pour compléter les points de vue de ses propres cadres militaires et des services de renseignements. Les conseillers civils du premier ministre de l'ANC en charge du maintien de l'ordre étaient choisis dans ces mêmes secteurs. Avec autant de questions à régler dans la phase initiale de la réforme de la police, le nouveau gouvernement d'Afrique du Sud avait attaché beaucoup d'importance à différentes priorités stratégiques et politiques, conduisant à

¹ Ancienne conseillère au Ministre de la Sécurité d'Afrique du Sud ; et ancienne Chef-Directrice de la Politique dans le Département de la Sécurité du premier gouvernement démocratique d'Afrique du Sud

une situation qui proposait une excellente politique sur papier, mais manquaient des aptitudes adéquates pour la mise en œuvre de ces politiques au sein de la police.

La description ci-dessous du processus de réforme de la police en Afrique du Sud ne rend de façon plus satisfaisante l'expérience humaine du processus. Alors que l'expérience de la réforme de la police sud-africaine est souvent citée comme un modèle pour d'autres États africains, il est important de garder présent à l'esprit que ce processus était laborieux et souvent stressant pour les membres de la police.

1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Le système de l'apartheid avait été conçu pour consolider la domination d'une minorité Blanche et la ségrégation raciale en Afrique du Sud. Il était caractérisé par une très grande inégalité économique radicale et par la grande manipulation des structures sociales pour garantir l'assujettissement des Noirs Sud-Africains qui constituent le 80% de la population du pays. Bien que le système de l'apartheid n'a existé officiellement que de 1960 à 1990, il a été la résultante de l'héritage de la domination coloniale Blanche pendant 200 ans et se basait sur de fondements d'exclusion raciale et d'exploitation économique qui avaient été créées par les générations successives de colonisateurs Néerlandais et Anglais. La résistance populaire au colonialisme et à l'apartheid était menée par le Congrès National Africain (ANC) qui était créé en 1912 et interdit par le gouvernement de l'apartheid en 1960. L'apartheid a été reconnu comme crime contre l'humanité par les Nations Unies et une grande campagne internationale avait été menée pour isoler le gouvernement sud-africain et appuyer l'ANC et d'autres mouvements de libération.

L'un des principes clés du système de l'apartheid était l'organisation raciale de l'État, les institutions de sécurité étant organisées de la même manière - la police et la justice sud-africaine étaient dominées au sommet par des officiers Blancs. Pendant l'apartheid l'Afrique du Sud était tristement célèbre pour la brutalité des forces de sécurité et la violation des droits de l'Homme très répandue. Durant les 30 ans d'apartheid officiel (1960-1990), environ 78. 000 personnes étaient détenues sans procès par la police à cause de leur activisme politique contre l'apartheid et 73 décès étaient enregistrés pendant la détention par la police. Pendant les dernières années du système, les forces de sécurité étaient responsables de tortures, d'exécutions sans procès et de la disparition de certains activistes qui luttaient pour la démocratie.

Le respect des lois impopulaires et racistes a créé une profonde crise de légitimité du système judiciaire en Afrique du Sud. A bien des égards, la police a joué un rôle militaire, écrasant les protestations populaires pendant la guerre civile en Afrique du Sud, et étant déployée pour appuyer les régimes Blancs contre les luttes pour l'indépendantes dans les États voisins.² Sous les gouvernements successifs d'apartheid, la police, les services de renseignements et l'armée ont rivalisé pour une prédominance politique et de plus grosses parts du budget national. A la fin des années 1980, l'État de l'apartheid était en crise profonde, obligeant la police, l'armée et l'administration à concevoir des stratégies communes pour anéantir les mouvements de

² L'ancienne police sud-africaine a été déployée dans la "guerre des buissons" en Namibie, en Angola, au Zimbabwe et en Mozambique, et a aussi participé à des raids internationaux sur les bases des mouvements pour la libération exilés.

libération et un Système de Gestion de la Sécurité Nationale (SGSN) avait été mis en place pour surveiller les "états d'urgence" successifs qui avaient été déclarés après 1985.³
En 1986

La police et l'armée ont commencé à mettre en place leur stratégie antirévolutionnaire dans le but de détruire l'ANC et ses alliés et de redonner l'initiative à l'État. La stratégie a entraîné la création d'une police ferme et de la présence de l'armée dans les villes ainsi que la suppression de toute forme de protestation ou de résistance; ils "prenaient" les dirigeants dans des détentions massives, des procès, du harcèlement et des assassinats, ils ont remis en place les réseaux de renseignements, la "contre-organisation" des communautés par la mise en place de groupes ayant des liens avec les forces de sécurité, l'utilisation de membres de groupes d'autodéfense; et ils ont adouci les conflits socio-économiques en améliorant certains points névralgiques. Près de 30 000 personnes étaient en détention en 1986.⁴

Cette période de répression a encore plus cimenté l'aliénation de la police envers la population Noire majoritaire. Les officiers de police n'étaient pas seulement impopulaires, ils étaient la cible d'insultes et de violence dans les quartiers qui soutenaient la démocratie. A certains endroits, les policiers et leurs familles ne pouvaient pas vivre dans des quartiers résidentiels de peur d'être agressés; des camps spéciaux étaient construits à côté des commissariats.

A la fin de 1987, l'État de l'apartheid a fait ses premiers pas publics vers une résolution négociée avec les mouvements de libération, lorsqu'il a relâché de prison le vétéran de l'ANC Govan Mbeki. Ceci était un "cas test" et les élites de la sécurité ne s'attendaient pas la réception populaire impressionnante qu'à reçu M. Mbeki. Peu après, une nouvelle vague d'interdictions et de répression a commencé, et la police et les tribunaux condamnaient des milliers de personnes pour des infractions politiques.⁵

Au même moment, l'isolement de l'État de l'apartheid au niveau international s'intensifiait à mesure que les sanctions entraient en vigueur. Au début de 1988, l'armée sud-africaine avait été vaincue en Angola pour la première fois - un moment symbolique important. La stratégie répressive a conduit à la guerre civile virtuelle dans les villes et les villages d'Afrique du Sud, à une militarisation de hauts niveaux, à la peur et au conflit entre les citoyens, et à l'aliénation d'une génération entière d'enfants Noirs envers les écoles et la plupart des autres institutions et symboles de l'autorité, parmi lesquels leurs familles et les structures sociales traditionnelles. L'influence des services de sécurité a commencé à diminuer au sein du gouvernement de l'apartheid et une nouvelle sorte d'afrikaners "éclairés" a commencé à émerger, luttant pour la réforme et le dialogue avec les leaders Noirs. En 1989, une branche plus libérale du Parti National au pouvoir avait pris le contrôle et F. W. de Klerk avait été nommé Président de l'État. L'année suivante, il avait levé la mesure d'interdiction sur le Congrès National Africain (ANC) et les autres mouvements de libération, et a relâché le leader de l'ANC Nelson Mandela et d'autres leaders emprisonnés. Cela a marqué le commencement de la longue période de négociations vers la démocratie.

³ "L'armée et le personnel de la police étaient éminents à tous les niveaux dans le SGSN, la police ayant pris le contrôle des niveaux inférieurs et jouant le rôle dominant dans la direction des opérations. Le seul fait que la menace principale était maintenant vue comme domestique et non plus extérieure signifiait que la police commençait à réaffirmer son rôle dans les renseignements et donc dans l'influence de la stratégie de l'État.

L'urgence exigeait également un renforcement important de la police, ce qui a commencé à éloigner certains fonds de l'État qui auraient été assignés aux forces de la défense." Voir Cawthra, G. 1993. *Le maintien de l'ordre en Afrique du Sud: La police sud-africaine et la transition de l'apartheid*. Le Cap: David Philip. p. 32.

⁴ Cawthra *ibid.* pp. 32-3.

⁵ Cawthra *ibid.* p. 34.

Une des caractéristiques de la longue transition négociée en Afrique du Sud, était la chute des structures répressives et racistes d'Apartheid qui étaient responsables de la gestion de différents aspects matériels de la vie - notamment les systèmes de respect de la loi, de l'éducation et du bien-être social - sans remplacement immédiat par des alternatives légitimes ou efficaces. Cette "dérégulation du contrôle social" pendant la fin de l'apartheid et la période de négociation a facilité l'augmentation du niveau de la violence criminelle et sociale notamment au début des années 1990. La période menant aux élections libres de 1994 était caractérisée par des conflits domestiques brutaux et l'augmentation du taux de la criminalité. Les écrivains sur la transition sud-africaine soutiennent qu'à cause des décennies précédentes de la répression de l'État, la violence était socialement approuvée comme un moyen de maintenir ou d'obtenir le pouvoir politique. Cette acceptation de la violence a pénétré dans toutes les sphères de la vie.

Lorsque les négociations ont commencé, le gouvernement sud-africain et ses homeland possédaient onze unités de police, cinq armées différentes, et différentes organisations de renseignements et branches judiciaires. L'ANC, de l'autre côté de la table, avaient leur "branche armée" et un "département des renseignements" et il existait une plus petite "branche armée" dans un des autres mouvements pour la libération - Le congrès des panafricanistes (CPA). Le gouvernement élu en avril 1994, dominé par l'ANC sous la présidence de Nelson Mandela, était confronté à la tâche monumentale de reconstruire toutes ces institutions judiciaires et de sécurité héritées de l'apartheid qui seraient acceptables pour tous les Sud-Africains et qui pourraient répondre aux problèmes complexes sur posait la criminalité dans le pays.

2. L'ORGANISATION DE LA POLICE

Au moment de la transition politique en 1994, l'Afrique du Sud possédait onze unités de police, la plus grande étant la PSA ou la police sud-africaine, et les autres qui dépendaient chacune des gouvernements des "états" ethniques créés sous le système des homeland de l'apartheid. La composition des unités de police était la suivante :

COMPOSITION DES UNITES DE POLICE SUD-AFRICAINE AU MOMENT DE LA TRANSITION

UNITE DE POLICE	NOMBRE DU PERSONNEL	% DU NOMBRE TOTAL DE LA POLICE SA	% PERSONNEL BLANC	% PERSONNEL NOIR
Police sud-africaine	112 057	80%	45%	55%
Police du Bophuthatswana	6 932	5%	0,2%	99,8%
Police du Transkei	5 377	4%	0	100%
Police du KwaZoulou	5 264	3,7%	0	100%
Police du Lebowa	3 357	2,3%	0	100%
Police du Venda	2 013	1,4%	1%	99,9%
Police du Ciskei	1 806	1,3%	1%	99,9%
Police du KwaNdebele	1 205	0,9%	5%	99,5%
Police du QwaQwa	1 032	7%	0,2%	99,8%
Police du Gazankulu	1 012	7%	0	100%
Police du KaNgwane	793	6%	1%	99,9%
<i>TOTAL DE LA POLICE</i>	140 848	100%	36%	64%

2.1. UN SERVICE DE POLICE NATIONAL – LE SAPS

La nouvelle constitution qui est entrée en vigueur en 1994 prévoyait la création d'un Service National de Police (le SAPS), qui serait organisé sous le commandement du Commissaire National et de neuf Commissaires Provinciaux.

La constitution de 1994 prévoyait qu'une nouvelle loi sur la police soit promulguée pour diriger la nouvelle configuration de la police à travers le pays. Le ministre avait nommé une équipe technique (constituée d'avocats policiers et civils) pour rédiger le projet de loi, et après une longue période de négociation et de consultation, la loi sur le SAPS était signée à la fin de l'année 1995. Parmi les innovations de cette loi, on trouve :

- La restructuration du Service de Police en divisions Nationales, délimitations provinciales pour correspondre aux frontières géographiques de nouvelles provinces, "régions" (groupes des commissariats dans un district) et commissariats, avec différents types de commandement et de surveillance à chaque niveau.
- La création de "secrétariats pour la sécurité" nationaux et provinciaux pour conseiller les dirigeants politiques sur les questions concernant la police et surveiller son adhésion à cette nouvelle politique. Ceci était motivé par le désir de l'ANC de voir un contrôle politique de la police assigné aux civils.
- L'obligation légale pour le Commissaire National de Police de devoir annuellement publier ses projets, priorités et objectifs. Cela avait pour but de mettre l'accent sur la transparence de la police dans le maintien de l'ordre et de pouvoir surveiller l'efficacité des services de police.
- La création de "forums de police communautaire" statutaires où la police locale se concerta et rend compte aux communautés locales.

2.2. SERVICES DE POLICE MUNICIPALE

En plus de SAPS, il existe des organisations locales de police municipale qui sont chacune indépendantes, créées et financées par les municipalités. Elles existent uniquement dans les plus grandes zones urbaines/métropolitaines en Afrique du Sud. Leurs fonctions sont limitées à la circulation routière, au respect des règlements municipaux et à la prévention de la criminalité; elles aident également à la gestion de foule lors des manifestations. Elles ne jouent pas des fonctions d'investigation ou de renseignements; et leurs pouvoirs ne peuvent être exercés que dans les limites de la municipalité.

Les services de police municipale existent dans les centres métropolitains suivants (grandes villes) :

- Ville de Johannesburg
- Ville de Tshwane (Pretoria)
- Ethekwini Metro (Durban)
- Le Cap
- Ekurhuleni Metro (Rand Est).

Pour créer un service de police municipale, un conseil municipal doit soumettre un formulaire de demande détaillé au gouvernement de la province et remplir certains critères. Aujourd'hui, il semble peu probable que d'autres municipalités puissent postuler à la création des services de police municipale. Les conseils municipaux commencent à prendre conscience que l'offre de services de maintien de l'ordre 24 heures sur 24 coûte très cher et que la réussite de la cité à

réduire la criminalité ou à améliorer la sécurité dépendra de beaucoup d'autres facteurs, pas uniquement de l'existence d'un service de police municipale. Les premiers signes indiquent que pour chaque événement, la police municipale passe la plupart de son temps et de ses ressources sur les problèmes de circulation routière et beaucoup moins sur la réduction de la criminalité ou au respect de la loi.⁶

Il existe des problèmes dans la relation entre les organisations de la police municipale et le SAPS, et différentes structures avaient été créées pour améliorer la coordination entre eux.

2.3. SERVICES DE RENSEIGNEMENTS DE L'ÉTAT

Il existe deux services de renseignements spécialisés, tous les deux organisés au niveau du gouvernement national - l'Agence Nationale de Renseignements (NIA) qui se concentre sur les renseignements nationaux et le Service Secret Sud-africain (SASS) qui se concentre sur les renseignements à l'étranger. Il existe un ministre national des services de renseignements qui est politiquement responsable des renseignements, et un "inspecteur général pour les renseignements" qui est responsable de la surveillance des services de renseignements. Le SAPS possède également une cellule de "renseignements sur la criminalité" qui travaille en coopération avec les autres services de renseignements.

3. CONTRÔLE POLITIQUE ET INDÉPENDANCE DE LA POLICE

Le nouveau gouvernement a créé un ministère de la sécurité au niveau du gouvernement national et des postes similaires dans les conseils dirigeants de chaque gouvernement provincial. Le Commissaire National de SAPS est responsable devant le ministère national de la sécurité; le gouvernement national fournit le budget total de SAPS et le Commissaire National est "l'officier responsable" de ce budget.

Il y a un Ministre provincial (appelé Membres des Conseils Dirigeants ou MEC) pour la sécurité de la communauté dans chacun des neuf gouvernements provinciaux. Ces MECs sont politiquement responsables du maintien de l'ordre dans leur province. Les gouvernements provinciaux n'allouent pas de budget à la police, mais ils jouent un rôle dans la direction et le contrôle des activités de la police dans leur province. Les commissaires de police provinciaux sont responsables directement devant le Commissaire National, mais reportent et sont aussi responsables pour certaines de leurs fonctions au gouvernement de la province à travers le MEC pour la sécurité communautaire et les départements provinciaux pour la sécurité de la communauté.

La question de l'indépendance politique (impartialité) de la police, et le problème parallèle de la façon dont le gouvernement donne des "directives" à la police avaient été les thèmes centraux de débats sur la réforme de la police en Afrique du Sud. Cela est dû à l'histoire de l'interférence politique massive et de la partialité dans le maintien de l'ordre pendant l'apartheid. À ce moment là, la police était utilisée sans vergogne comme un outil du Parti National au pouvoir, alors que la nouveau système prévoyait un Service de Police au service de tous les Sud-Africains. Trois dispositifs avaient été créés dans l'organisation du maintien de l'ordre, qui

⁶ Newham, G. 2006. 'Entrer dans le cœur de la ville : les défis de notre police municipale.' *Rapport trimestriel sur la criminalité en Afrique du Sud*, 15 (mars): 1-6, disponible en ligne sur <http://www.iss.co.za/pubs/CrimeQ/No.15/Newham.html> (Accédé le 04/02/06).

avaient pour but de gérer (et transformer) la relation entre les dirigeants de la police et les politiciens :

- Une distinction avait été faite, dans la loi, entre le rôle du ministre de "donner des directives" à la police, et le rôle du Commissaire National dans le "commandement" de l'organisation de la police.
- Un très grand accent avait mis sur le principe de responsabilité de la police; la police devant répondre de ses décisions et actions auprès des institutions et des organismes de surveillance. Cette "responsabilité" contrebalance l'indépendance professionnelle de la police.
- Plutôt que le ministre ne soit conseillé que par des officiers de police, la nouvelle disposition en Afrique du Sud avait prévu la création des unités politiques civiles (les "secrétariats à la sécurité" nationaux et provinciaux) à la fois dans les gouvernements nationaux et de province. Cette disposition avait pour but de permettre aux politiciens de faire des choix réfléchis des politiques à suivre et d'avoir d'autres sources d'informations pour équilibrer les informations reçues et les conseils reçus de la police.

4. QUESTIONS DE LA RÉFORME DE LA POLICE

4.1. INTÉGRATION/FUSION DES UNITÉS DE POLICE

Intégration des onze unités de police

Les onze unités de police décrites plus haut avaient été incorporées pour former un nouveau service de police national unifié. De plus, un petit nombre d'anciens combattants de l'ANC et du PAC avaient été intégrés dans le nouveau SAPS, ainsi qu'un groupe "d'unité d'autodéfense" (SDU) et "d'autoprotection" (SPU) venant d'une région du pays qui a vécu de grands niveaux de conflit politique pendant la période de pré-démocratie.

Le processus d'intégration des onze unités de police était géré par une équipe créée par le ministre peu après l'élection de 1994. Connue sous le nom d'Equipe de Gestion de l'Intégration (AMT), elle était codirigée par un officier supérieur de police et un des conseillers civils du ministre. Elle était constituée de représentants de toutes les unités de police, plus un certain nombre d'autres experts et membres du personnel de SAPS. Un certain nombre de sous-comités avaient été formés, chacun d'entre eux ayant la tâche de gérer un aspect particulier du processus, par exemple

- la conception et la faisabilité d'un nouvel uniforme commun pour le SAPS
- la conception d'un nouvel insigne et d'une nouvelle signalisation
- l'intégration de systèmes de sécurité sociale et de retraites
- l'intégration d'un système de grade et de promotion.

Des facteurs techniques, légaux et financiers ont eu un impact significatif sur beaucoup de ces questions sur la ligne de conduite finale à adopter, et les experts de la police sur place (principalement de SAPS) ont joué des rôles clés en menant des investigations et en définissant les options politiques pour le nouveau gouvernement. Les finances ont aussi montré que le gouvernement ne pouvait pas se permettre financièrement de fabriquer un uniforme entièrement nouvel pour les 140.000 nouveaux policiers, certains anciens uniformes de la PSA avaient donc été gardés et seul un remplacement partiel de nouveaux uniformes a été fait. Pour des raisons similaires, certains des changements (comme le changement de la couleur des véhicules de la police de jaune en blanc) avaient été réalisés graduellement sur une période de quelques années après l'intégration.

La prévision constitutionnelle d'un Service de Police a rendu essentiel le processus d'intégration – les policiers ne pouvaient donc pas objecter.

La question de la corruption de la police n'avait pas fait l'objet de beaucoup d'attention pendant le processus de la réforme organisationnelle, et, en particulier les séquelles de la corruption qui étaient associés aux anciennes unités de police des "Bantustan" ou des "homeland". Ce n'est que plus tard, pendant la phase de "transformation" de SAPS que la corruption a été vue comme un élément important de l'effort de changement global de gestion et même en ce moment là, les efforts pour contrer la corruption de la police avaient été critiqués comme étant inadéquats.⁷

Intégration d'anciens combattants

L'un des accords conclu lors du processus de négociation était d'incorporer les membres des forces armées des anciens mouvements pour la libération dans les nouvelles forces de sécurité sud-africaines. C'était une dimension clé des négociations sur le futur de l'armée mais elle était moins importante dans les négociations sur la police pour un certain nombre de raisons.

- Peu de préparation avait été faite par le mouvement de libération pour prendre le contrôle de la police. Ni l'ANC, ni le PAC n'avaient formé leurs membres exilés pour le travail de la police. Leurs composantes de protection et de renseignements étaient les seules qu'ils avaient qui possédaient la capacité de maintien de l'ordre. (L'ANC par exemple, avait un "Département de la sécurité et de renseignements" qui était séparé de sa branche armée, Umkhonto We Sizwe). Certains agents de l'ANC avaient été déployés dans les unités de police de l'apartheid, principalement à des fins de renseignements, et certains avaient été capturés et "dénoncés" par la police; mais l'ANC avait jugé plus prudent de ne pas exposer ou promouvoir ces membres dans la période juste après les élections.
- En prévision de la réforme du secteur de la sécurité, la principale inquiétude politique de la plupart des mouvements pour la libération était la possibilité d'un coup d'État venant de la droite par l'armée, et ils ont donc mis l'accent sur la transformation des forces de défense.
- L'aliénation de la police de l'apartheid envers la majorité Noire a rendu la perspective de travailler dans la police très peu attirante pour les cadres des mouvements de libération plutôt que celle de travailler dans l'armée ou les services de renseignement dans lesquels un nombre significatif d'anciens combattants se sont engagés, certains d'avoir des postes de dirigeants.

Un petit nombre de membres de l'ANC et du PAC avaient été "intégrés" dans la protection des personnalités de SAPS (gardes du corps) et les Divisions de renseignements contre le crime, deux des unités les plus politisées dans l'organisation de la police:

- *Protection de hautes personnalités*: la protection de hautes personnalités est la responsabilité de la police; mais avant 1994, les mouvements de libération ont fourni leur propre sécurité à leurs hautes personnalités. L'intégration du personnel de sécurité de l'ANC et du PAC était nécessaire une fois que les dirigeants de ces partis

⁷ Voir par exemple Gareth Newham, 2005. 'Renforcer le maintien de l'ordre démocratique en Afrique du Sud à travers les systèmes internes de contrôle des officiers,' *Revue sud-africaine de sociologie*, 36(2) : 160-177.

assuraient leur poste au sein du gouvernement démocratique. Le début du commandement de l'unité de protection des personnalités nouvellement intégrée était partagé entre un officier de l'ancienne PSA, et un officier qui venait de l'ANC. Les deux dirigeants les ont mis en valeur, leur ont fait confiance, leur relation personnelle était basée sur les valeurs professionnelles et le besoin d'être affirmé et de prendre le commandement. Leur défi clé était de faire fonctionner l'unité, avec des membres des deux côtés intégrés efficacement dans des équipes unies. Tout d'abord, aucune consigne politique sur l'intégration n'avait été donnée par le gouvernement et les commandants devaient improviser et régler les problèmes au fur et à mesure. L'un des défis clés était de déterminer les niveaux d'emploi (les niveaux de rang et de salaire) en l'absence d'une ligne de conduite; les commandants ont décidé d'utiliser leurs années de service individuelles dans les forces de l'État et privées comme base pour leur prise de décision. En termes de compétences et de formation, les membres de l'ancienne PSA ont remis en cause le savoir, les compétences et l'expérience de la police pour les membres des forces privées, et les anciens membres de l'ANC et du PAC pensaient que les anciens membres de la PSA n'avaient pas été exposés aux meilleures pratiques internationales et n'étaient donc pas à jour avec les standards utilisés par les cadres de l'ANC et du PAC. Pour répondre à cela, une version plus courte du nouveau programme de formation de base de SAPS, développé avec l'aide internationale, a été introduite pour le personnel nouvellement introduit et des formateurs internationaux sont venus pour reformer toute l'unité. Les membres de l'ancienne PSA ont donc été exposés à la formation pour la protection des personnalités, élaborée dans des pays auxquels ils n'avaient pas été confrontés avant, comme notamment l'Allemagne. Le processus de formation a aidé pour la reconnaissance mutuelle et générale du savoir et des compétences acquises avant l'intégration. Le style des dirigeants du nouveau gouvernement a également joué un rôle dans la création d'une nouvelle culture au sein de l'unité - M. Mandela en particulier, est cité comme exemple de la façon dont le respect mutuel et les relations cordiales avaient été développées entre les personnalités protégées et leurs protecteurs.

- *Le renseignement contre la criminalité* : L'unité de commandement du renseignement contre la criminalité (une version restructurée de la célèbre branche de sécurité de la PSA) a été confiée à un officier du renseignement de l'ANC bien que la plupart des officiers qui lui étaient redevables étaient Blancs et anciens membres du personnel de la branche de sécurité. La combinaison du processus de la commission de réconciliation et de confiance en Afrique du Sud (qui se concentrait sur les officiers de l'ancienne branche de sécurité comme étant des agents clés des abus de la police de l'apartheid) et d'une série de généreux ensembles de réduction des dépenses offerts pour encourager le départ des anciens officiers "indésirables" de la police de l'apartheid a entraîné une grande perte d'expérience au sein de la branche du renseignement contre la criminalité. Cette perte de compétences était l'un des problèmes clés associés avec le besoin conséquent de renforcer la fonction de renseignement contre la criminalité de SAPS comme étant une partie de leur impératif de lutte contre la criminalité.

L'intégration du personnel des mouvements pour la libération dans le SAPS n'a pas été facile et cet aspect ne doit probablement *pas* être vu comme l'un des succès de la réforme de la police sud-africaine. Les gardes du corps intégrés par exemple, ont eu un accès limité aux promotions et au développement de leur carrière parce qu'ils n'avaient pas suivi la formation standard de la police au moment de leur intégration dans le SAPS. Ils sont donc désavantagés

par rapport à leurs collègues venant des anciennes unités de police de l'apartheid, qui étaient des officiers de police avant de développer leur spécialité de garde du corps et profitent donc d'un plus grand potentiel de mobilité au sein de l'organisation de la police.

4.2 AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LA COMMUNAUTÉ

Le besoin d'améliorer les relations entre la police et la majorité Noire autrefois aliénée était l'un des mobiles clés de la réforme de la police au début de la période de démocratie en Afrique du Sud. Le concept de "maintien de l'ordre communautaire" avait déjà été adopté par certains secteurs des institutions de la police de l'apartheid (glané des contacts limités avec la fraternité internationale de la police) et était politiquement approprié aux politiques du gouvernement ANC nouvellement élu. La constitution intérimaire de 1994 possédait une demande détaillée pour que les services de police mettent en place un Forum Police et Communauté (CPF)⁸ dans chaque commissariat pour permettre la consultation avec la communauté locale. La motivation était de reconstruire les relations entre la police et la communauté et d'encourager une responsabilité de la police au niveau local envers la communauté qu'elle sert.

Les premières années de maintien de l'ordre communautaire en Afrique du Sud avaient été caractérisées par une trop grande mise en avant de la mise en place des CPF (et les grandes difficultés qui y étaient liées), plutôt que sur le changement de style du travail de la police locale. Cela était plus compliqué encore par le fait que la plupart de bons dirigeants de la police avaient été promus loin de l'interface avec la communauté dans les quartiers généraux surpeuplés régionaux, provinciaux et nationaux, et que les dirigeants des commissariats locaux se sentaient souvent désemparés face à la tradition de prises de décisions autoritaires, centralisées et hiérarchisées qui avaient caractérisé l'organisation de la police - en contraste avec la flexibilité plus appropriée à la police locale dont le maintien de l'ordre communautaire avait à présent besoin. L'un des problèmes clés du modèle sud-africain de consultation de la communauté résidait dans la question du financement pour maintenir les activités des CPF. Cela était géré différemment dans différentes provinces (puisque le maintien de l'ordre communautaire était vu comme un problème provincial), et dans certaines parties d'Afrique du Sud, les bailleurs internationaux ont soutenu une facilitation et une formation extensive pour les CPF dans les premières années de leur existence.

Les CPF ont joué un rôle important dans la construction des relations entre la police et la communauté au début de la période de transition. Cependant, leur succès, leur maintien et leur impact ont varié considérablement sur la durée et dans différentes parties du pays. En plus d'une faible offre de service (performance) de la police, la corruption a émergé comme l'un des problèmes clés soulevé par beaucoup de communautés dans leur dialogue avec la police, et dans beaucoup d'endroits, ces problèmes (corruption et mauvaises performances de la police dans la lutte contre la criminalité) sont devenus de nouveaux obstacles à de bonnes relations entre la police et la communauté plus tard dans la période de transition.

La politique concernant le maintien de l'ordre communautaire a dérivé de l'établissement d'une liaison et d'une communication structurée vers une mise en valeur de la résolution en commun des problèmes et en conséquence à la mise en oeuvre d'une structure participative et complémentaire pour la réduction de la criminalité à un niveau local. Aujourd'hui, une décennie

⁸ Le petit changement dans le nom signifiait une nouvelle approche - les "communautés" passent d'abord.

plus tard, il existe des débats dans les cercles de lutte et de politique sur le besoin de réviser la structure légale pour la consultation de la communauté et il est possible que le modèle des CPF sera amendé comme faisant partie des changements proposés pour la structure légale du maintien de l'ordre.

4.3 CHANGEMENT DES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES DU PERSONNEL AU SEIN DE SAPS

Pour établir la légitimité des nouveaux services de police sud-africains et pour faciliter l'amélioration des relations avec la majorité Noire de la population, deux aspects de la composition des services de police devraient être revus: la composition raciale de l'organisation de la police, en particulier au sommet, et le sort des officiers de police qui ont perpétré des violations graves des droits de l'Homme pendant l'apartheid (cela est décrit plus tard dans la section sur la justice transitoire).

L'image archétype d'un officier de police pendant l'apartheid en Afrique du Sud était celle d'un homme plutôt brutal, n'ayant pas fait d'études, venant de la classe moyenne, Blanc et parlant l'Afrikaans. Cependant, vues dans leur ensemble, les onze unités de police de l'apartheid en 1994 étaient approximativement représentatives de la composition raciale de la population sud-africaine - 64% du personnel de toutes les organisations de police était Noir. Cependant, ce qui caractérisait l'ancienne Police Sud Africaine était la prédominance d'hommes Blancs Afrikaners dans les rangs élevés.

Les efforts de transformation à la suite de l'apartheid ont vu des changements significatifs, surtout dans les plus hauts rangs du corps officier.⁹

ANNEE	RANGS SUBALTERNES		RANGS MOYENS		RANGS ELEVES	
	NOIR	BLANC	NOIR	BLANC	NOIR	BLANC
1995	66%	34%	11%	89%	25%	75%
1999	70%	30%	29%	71%	27%	73%
2002.	73%	27%	44%	56%	53%	47%
2004/5 ¹⁰	81%	19%	58%	42%	60%	40%

En 2004, 58% des officiers avec des responsabilités de commandement étaient Noirs, et 79% de tous les officiers de police en uniforme étaient Noirs.¹¹ La police était l'un des départements du gouvernement qui avait le mieux réussi à opérer le changement de la composition raciale

⁹ Nqakula, C. 2002. *Discours sur le budget de 2002 par le ministre de la sécurité*. Assemblée Nationale, 13 juin 2002.

¹⁰ Les chiffres de la dernière ligne de ce tableau viennent du plus récent rapport annuel des SPSA de 2005-2006 qui est disponible en ligne sur

http://www.saps.gov.za/saps_profile/strategic_framework/annual_report/2004_2005/organisational_profile.jpg Je suis parti du principe que tous les rangs à partir du directeur et au-dessus sont dans la catégorie "rangs élevés" et que les "rangs subalternes" se réfèrent aux officiers qui n'ont pas de responsabilité de direction.

¹¹Voir

http://www.saps.gov.za/saps_profile/strategic_framework/annual_report/2004_2005/organisational_profile.jpg

des membres de ses rangs élevés, mais cela n'n'était pas fait sans conséquences, comme "le remplacement politique, la confusion sociale et la démoralisation du peuple."¹²

4.4 DÉMILITARISATION/ PASSAGE À LA POLICE CIVILE

La démilitarisation de la police en Afrique du Sud a deux aspects principaux :

Tout d'abord, en termes de symboles et de culture du maintien de l'ordre, la démilitarisation signifie le changement du *style* du maintien de l'ordre pour le rendre moins militaire, moins hiérarchique et moins autoritaire - allant dans la direction d'un style de maintien de l'ordre basé sur la communauté plutôt qu'un style de maintien de l'ordre colonial. Parmi ces changements :

- Changer les noms du système de grades vers une forme démilitarisée, par exemple passer de "Général" à "Commissaire".
- Changer l'uniforme et l'insigne dans un style moins militaire (des chemises informelles et des casquettes de type baseball).
- Changer certaines des armes utilisées par la police, par exemple les fusils automatiques ne seraient plus utilisés par la police.
- Changer certains des véhicules utilisés par la police, par exemple, le "casspir" qui était semblable au transport de troupes armées a été retiré.
- Introduire des syndicats dans la police (avec des limites comme l'interdiction du droit de grève).
- Introduire des relations de travail basées sur les droits de l'Homme dans la police, au lieu d'un système basé uniquement sur la discipline militaire.
- Apporter des changements au système de formation de base de la police, pour former des recrues aux compétences de maintien de l'ordre sur une base communautaire, plutôt que sur une formation militaire profonde et malsaine.

Deuxièmement, en termes de contrôle du maintien de l'ordre, la démilitarisation signifie retirer la police de la sphère d'influence militaire pour assurer un contrôle civil, plutôt que militaire, sur l'organisation de la police et les politiques de la police.

Dans un effort pour améliorer le contrôle civil sur la police, les étapes suivantes avaient été prises en compte en Afrique du Sud:

- S'assurer que les ministres de la sécurité n'avaient pas de passé militaire.
- Mettre en place les "secrétariats à la sécurité" nationaux et provinciaux comme des structures de fonctionnaires, servies par des civils plutôt que des officiers de police (bien qu'il y ait eu certains officiers de police employés au début), conçus pour soutenir les ministres.
- Mettre en place diverses structures de "surveillance civile" de la police (voir ci-dessous).

L'un des domaines clés de la démilitarisation des pratiques de la police était celui du maintien de l'ordre public. Les anciennes "unités anti-émeute" et "unités de stabilité interne" - qui étaient responsables de la gestion de foule et des événements publics pendant l'apartheid - avaient été reformées dans l'unité de police d'ordre public (POP). Les lignes de conduites pour cet élément du projet de réforme étaient disponibles sous la forme de rapports et de

¹² Van der Spuy, E. 2001. 'La criminalité et son mécontentement : les réponses et les politiques récentes de l'Afrique du Sud.' In Konrad-Adenauer Stiftung et SAIIA. *La criminalité et le maintien de l'ordre dans les sociétés en transition*. Rapport de séminaire No. 8. p.168.

recommandations générées pendant la période du traité de paix national avant les élections de 1994 par une commission d'enquête judiciaire dirigée par le juge Richard Goldstone. Le nouveau gouvernement avait nommé des conseillers civils et des conseillers techniques internationaux (venant principalement de la gendarmerie belge) pour assurer l'application des recommandations de la commission Goldstone. Cela a conduit à un processus bien plus systématique de réforme pour cette unité, incluant la re-sélection et la reformation de tous ses membres. La transformation de la gestion de l'ordre public par la police pendant la période post-démocratique a témoigné du déclin dramatique du nombre d'incidents de violence de la part de la police contre la foule.

4.5 SYSTÈMES DE SURVEILLANCE ET DE RESPONSABILITÉ DE LA POLICE

L'une des fonctionnalités clés du modèle sud-africain de la réforme de la police est sa mise en valeur de la "responsabilité", qui était une réaction à la nature politisée et irresponsable du maintien de l'ordre pendant l'apartheid. Cela a conduit à la création d'un système de surveillance civile de la police qui est élaboré, complexe et cher. Il est parfois décrit comme un modèle de "responsabilité multiple" qui voit la police responsable auprès d'un certain nombre de structures et de publics différents.

Des efforts et des ressources significatives - parmi lesquelles de grands montants venant des bailleurs internationaux - avaient été affectés à l'amélioration de la conformité avec les droits de l'Homme par la police et les procureurs pendant le début de la période de transition vers la démocratie. Cependant, l'un des problèmes qui n'a commencé à émerger que plus tard comme un objet significatif qui mérite l'attention, était le problème de la corruption de la police, qui figure maintenant dans les discours modernes sur la surveillance et la responsabilité des mauvais agissements de la police en Afrique du Sud.

Au niveau des institutions, de nombreux organismes étaient mis en place pour surveiller et enquêter sur les abus suspectés dans les secteurs judiciaire et de la sécurité. Les diverses surveillances civiles sont :

4.5.1 Surveillance parlementaire

Il existe de nombreux comités parlementaires responsables de la surveillance de la police dans les corps législatifs nationaux et provinciaux. Ces comités sont des comités avec plusieurs partis, composés entièrement de représentants élus et la plupart de leurs rapports sont ouverts aux médias et au public. Au niveau national, la structure la plus significative pour la surveillance parlementaire est :

- Le comité du portefeuille sur la sécurité, qui est dédié à la surveillance sur les problèmes de sécurité, parmi lesquels le maintien de l'ordre, la prévention contre la criminalité et la sécurité privée.

Il existe aussi un certain nombre d'autres comités parlementaires qui jouent différents rôles dans la surveillance de la police :

- Le comité du portefeuille des finances qui est responsable de la surveillance des questions financières de tous les départements du gouvernement, parmi lesquels la police.

- Le comité du portefeuille du renseignement qui surveille tous les services de renseignements, parmi lesquelles les fonctions de renseignement au sein de la police (par exemple, le renseignement contre la criminalité de SAPS).
- Le comité du portefeuille du service public et de l'administration qui surveille la mise en œuvre des politiques du gouvernement comme la discrimination positive, l'amélioration de l'offre de services, etc.
- Le comité du portefeuille sur la discrimination sexuelle qui surveille les performances de SAPS sur les questions de discrimination sexuelle et son adhésion aux politiques nationales et internationales sur la discrimination sexuelle.

Dans les corps législatifs provinciaux, il existe des structures de comités similaires, même s'il y en a moins. Les corps législatifs provinciaux sont plus petits et les membres des corps législatifs provinciaux (MPL) siègent souvent dans plusieurs comités et ils ont donc moins de temps à consacrer à un comité. Ces contraintes, combinées avec le fait que les gouvernements provinciaux ne financent pas vraiment le maintien de l'ordre de leurs provinces, signifie que la surveillance par les corps législatifs de province est moins prise au sérieux que celle du niveau national.

Le système élaboré de surveillance parlementaire signifie que la gestion de la police prend beaucoup de temps au parlement pendant les sessions des comités, en rendant des comptes à tous les comités. De temps en temps, les membres de comités vont sur place pour voir les commissariats et écrivent des rapports sur la situation sur place. Les membres de comités (et les autres membres du parlement) reçoivent aussi des rapports occasionnels sur les mauvais agissements de la police venant des organisations ou de citoyens et sont souvent très réceptifs aux rapports des médias sur les problèmes de maintien de l'ordre.

Cependant, malgré l'apparence approfondie de la surveillance parlementaire, beaucoup de comités sont faibles et la police n'est que parfois prise en compte. La direction de la police tente de "déconcerter" les comités avec de grands volumes d'information présentés dans des formats très techniques, évitant par là les critiques et les questions difficiles. Il y a eu des exemples de dirigeants de la police qui avaient été irrespectueux envers le comité (refusant de répondre aux questions ou de suivre le programme du comité), ce qui a ébranlé l'entière notion de responsabilité démocratique.

4.5.2 Plaintes - Le conseil d'administration indépendant des plaintes (ICD)

L'ICD est une entité mise en place par la loi en 1997 pour gérer les plaintes publiques à l'encontre de la police et pour enquêter sur les incidents sérieux ou les mauvais comportements de la police comme la mort lors de la détention policière. C'est une entité indépendante qui ne dépend pas de la police mais du ministère de la sécurité¹³ et du comité du portefeuille de la sécurité au parlement.

L'objectif de l'ICD comme établi dans la loi est :

D'assurer que les plaintes en rapport avec des délits ou des mauvaises conduites commises par des membres du service soient sujettes à enquête de manière efficace.

¹³ Son budget est possède une ligne à part sur le vote du budget de la sécurité, et c'est l'objet de certaines critiques des secteurs de la société civile qui croient que pour que l'ICD soit vraiment indépendant, il devrait avoir un budget entièrement à part. Cependant, cela n'est pas possible au sein de la réglementation du budget.

La loi n'oblige pas l'ICD à enquêter lui-même, ni même que l'ICD doive nécessairement être le principal engin de réception des plaintes. Ce qu'imposent ces financements est une obligation de l'ICD de s'assurer que les plaintes en rapport avec des délits ou des mauvaises conduites supposées commises par des membres de SAPS ou par des membres du parlement soient "*soumises à enquête de manière efficace*".

Dans les huit ans précédant la fin du mois de mars 2005, il avait reçu, selon les rapports annuels de l'ICD, 30 083 cas durant son mandat. Parmi ces cas, 5 340 cas impliquant des morts en détention policière ou suite à une action de la police, des cas sur lesquels l'ICD lui-même est obligé d'enquêter. De plus, l'ICD a également reçu beaucoup d'autres cas qui ne relevait pas de sa compétence et qui concernaient d'autres entités.¹⁴

Toutes les plaintes à l'encontre de la police n'ont pas été dirigées vers l'ICD. Un ordre fixe de SAPS leur donne des fonds pour qu'ils reçoivent et enquêtent sur les plaintes du public à l'encontre des membres de SAPS. Le SAPS reçoit entre 1 500 et 21 000 plaintes contre des membres de SAPS chaque année, simplement par les numéros de téléphone nationaux spéciaux pour les plaintes. Beaucoup de plaintes sont également déposées contre la police dans les commissariats. Beaucoup de ces plaintes reçues par la police venant de membres du public sont probablement gérées de façon informelle plutôt que par une audience disciplinaire (et ne se trouvera donc dans aucune archive) et certaines d'elles peuvent ne pas être traitées. Suivant son jugement et les ressources disponibles, l'ICD peut décider d'enquêter sur une plainte. En pratique, l'ICD a adopté l'approche d'essayer d'enquêter lui-même sur autant de plaintes que possible.

L'ICD a ses propres enquêteurs (certains sont d'anciens inspecteurs de police) qui enquêtent sur les plaintes les plus sérieuses. La totalité de son personnel est d'environ 160 personnes, situées dans un bureau national à Pretoria et dans neuf bureaux dans les provinces.

En conclusion d'une enquête, l'ICD fait des *recommandations* au Commissaire National de police sur la façon dont gérer la question. Le Commissaire National suit son jugement pour la mise en œuvre des suggestions faites par l'ICD, mais sa réputation et son statut sont tels qu'il peut simplement ignorer ces recommandations. C'est le résultat de nombreuses années de construction des relations entre la police et l'ICD. De même, les dirigeants de la police voient maintenant l'avantage d'avoir une agence d'investigation indépendante pour les plaintes et les cas de controverse, et la police elle-même soumet parfois des cas à l'ICD pour enquête.

Lorsque les enquêteurs de l'ICD ont découvert des preuves de criminalité, les cas sont transmis à l'autorité nationale de poursuites judiciaires (NPA) pour leur avis et leur aide dans la poursuite en justice.

Le SAPS, les services de police municipaux et l'ICD ont signés différents accords et protocoles qui visent à faciliter les interfaces entre eux. Plus important, les dirigeants supérieurs de la police ont commencé à apprécier la valeur d'une agence d'investigation des plaintes forte et

¹⁴ Cette donnée de Bruce. D. 2006. 'Ecrasé par la tâche : les politiques de l'ICD sur la réception des plaintes et sur les enquêtes et leur impact négatif sur l'ICD, sur la confiance du public et sur la discipline de la police'. Version mise à jour d'un livre de débat initialement présenté lors de l'atelier de travail du comité de direction indépendant des plaintes sur "Etablir une relation cordiale entre la police, l'ICD et la société civile : problèmes et perspectives", Burgers Park Hotel, Pretoria, 6-7 février 2006. Disponible en ligne sur www.csvr.org.za/papers/papbru10.htm (Accédé le 20/5/2006).

indépendante - les problèmes peuvent être soumis à enquête et résolus sans allégations de partialité de la police.

4.5.3 Surveiller la mise en œuvre de la politique: les secrétariats civils

L'une des fonctionnalités uniques du modèle sud-africain était l'établissement de "secrétariats civils pour la sécurité" à la fois aux niveaux des gouvernements nationaux et provinciaux. Les secrétariats avaient deux fonctions clés :

- Conseiller le ministre (ou le MEC, dans le cas des gouvernements provinciaux) sur les sujets des politiques - pour contrebalancer l'expertise technique de la police tenue par la police et pour assurer une approche civile des politiques de sécurité, de criminalité, de maintien de l'ordre, etc.
- Surveiller l'adhésion de la police aux politiques et le signaler au ministre ou aux MEC. Dans le cas des secrétariats de province, ils peuvent également surveiller d'adhésion aux directives sur les politiques de la province éditées par les MEC ou par le gouvernement provincial, et ils surveillent aussi les services de police municipaux qui opèrent dans leurs provinces.

En effet, les secrétariats donnent une capacité civile aux dirigeants politiques responsables du maintien de l'ordre. S'ils avaient suffisamment de ressources (qui dépendent des allocations qui leur sont faites dans les budgets nationaux ou provinciaux), ils pourraient compter sur une expertise non gouvernementale et lancer des études pour les citoyens et d'autres recherches afin de les informer dans leur travail de conseil et de surveillance.

La création des secrétariats était une réponse à des fonctions historiques spécifiques de la situation sud-africaine du maintien de l'ordre à l'époque de la transition :

- Dans la période pré-démocratique, le gouvernement de l'apartheid ne comptait que sur la police pour des conseils sur les questions de politiques concernant le maintien de l'ordre. La police rédigeait alors une loi et écrivait tous les documents de politique sur le maintien de l'ordre et sur la criminalité. Il n'y avait pas d'élan venant de la société civile, des critiques ou de l'expérience internationale.
- Avant 1994 (et un peu après), il n'y avait presque pas d'expérience civile (de la société civile) sur le maintien de l'ordre et les politiques contre la criminalité. La police avait un monopole sur ce type de savoir.

Une évaluation de 2004 des secrétariats de province a trouvé qu'ils n'accomplissaient généralement pas toutes les fonctions qu'on leur avait confiées dans la loi et qu'ils n'avaient donc pas conscience des pouvoirs qui étaient en leur possession. Une découverte similaire était que la restructuration du secrétariat national de 2004 a conduit à une diminution de son rôle comme il semblait exister pour conseiller le ministère de la sécurité, sans jouer aucun rôle significatif de surveillance¹⁵. Le mandat des secrétariats est actuellement en révision comme faisant partie du processus de rationalisation des différentes fonctions de surveillance et de révision de la législation policière en Afrique du Sud.

¹⁵ Mistry, D. et Klipin, J. 2004. *Afrique du Sud: Renforcer la surveillance civile sur la police en Afrique du Sud: Les secrétariats nationaux et provinciaux pour la sécurité*. Pretoria; Institut pour les études sur la sécurité. Article 91 sur <http://www.iss.co.za/pubs/papers/91/Paper91.htm>

4.5.4 Surveillance communautaire : les Forums Police et Communauté (CPF)

Le modèle sud-africain a placé initialement beaucoup d'emphase sur le rôle que les communautés locales devaient jouer dans le maintien de la responsabilité de la police par les forums communautaires de la police dans tous les commissariats. Cela était dans la même ligne que l'approche globale de maintien de l'ordre communautaire, qui a mis l'accent sur la responsabilité *au niveau local*.

Les CPF possèdent *deux* mandats statutaires - l'un pour surveiller la police locale et l'autre pour aider la police locale dans la réduction de la criminalité dans la région. Dans les débuts de la période post-transitoire, les communautés étaient plus centrées sur la transformation de la police et les mauvais agissements - un héritage de l'histoire du maintien de l'ordre dans notre pays. L'intérêt dans la surveillance est ensuite devenu une attention particulière sur les performances de la police et la qualité des services de police dans la réduction de la criminalité et dans les enquêtes. Inévitablement, les problèmes de ressources et les systèmes organisationnels faibles trouvés dans les services de police ont conduit les communautés à trouver la police plus sympathique et à être moins critique.

4.5.5 Surveillance judiciaire : le rôle des tribunaux

La surveillance judiciaire est une forme importante de surveillance et de contrainte sur la police. Les tribunaux en Afrique du Sud y contribuent de différentes façons :

- Les dossiers criminels contre des officiers de police qui sont accusés de mauvaise conduite résultant à un délit. Les juges de ces cas font souvent de plus grandes découvertes sur les problèmes des institutions de la police, et les commentaires judiciaires ont un poids significatif sur la société et le gouvernement.
- Les cas civils contre l'organisation de la police (qui sont intentés contre le ministère de la sécurité) offrent une grande route pour les recours. Les preuves de ces problèmes fournissent une importante source d'information sur le comportement et les politiques de la police et les jugements ont souvent de grandes implications politiques.
- Les commentaires faits par les juges dans les procès criminels concernant la qualité du travail de la police présenté au tribunal ou le comportement des officiers de police impliqués dans une affaire, ont également beaucoup de poids.

Les commentaires judiciaires sont souvent récupérés par les politiciens (par exemple dans les débats parlementaires) et produisent un élan pour les réformes de la police. Les plaintes civiles contre la police peuvent placer un gros poids financier sur l'organisation, ce qui agit aussi comme un élan vers un changement.

4.5.6 Surveillance financière : La loi de gestion des finances publiques (PFMA)

La loi de gestion des finances publiques (PFMA) de 2000 a créé de nouvelles demandes de responsabilité financière pour tous les départements du gouvernement, parmi lesquels la police. Elle oblige toutes les institutions du gouvernement à mettre en place des objectifs mesurables et faisables, et de faire un rapport sur leurs performances concernant ces objectifs planifiés. Les rapports soumis par la police sont vérifiés par le ministère des finances, le comité du portefeuille au parlement et il y a également une surveillance financière supplémentaire conduite par un auditeur général. La PFMA a mis en place un certain nombre de pénalités nouvelles et sévères pour la non conformité avec ses fonds, incluant le fait de tenir des fonctionnaires pour responsables de la mauvaise gestion financière.

La PFMA exige aussi des institutions (comme la police) de produire (et de rendre public) des rapports annuels détaillés. Les informations fournies dans ces rapports annuels sont devenues l'une des sources principales de données pour la surveillance et l'évaluation de la police.

4.5.7 Surveillance du respect des droits de l'Homme : la commission sur les droits de l'Homme

La commission sur les droits de l'Homme qui était mise en place par les termes du chapitre 9 de la constitution, peut recevoir les plaintes des membres du public qui pensent que leurs droits avaient été violés par la police. Elle peut aussi lancer des enquêtes sur le respect des droits de l'Homme dans les pratiques de la police. Cependant, elle n'est pas dédiée spécialement à la surveillance de la police, et en pratique, elle ne traite avec la police que de temps en temps.

4.5.8 Surveillance administrative : le dispositif de protection publique et la commission de service public

La commission de service public surveille tous les départements du gouvernement pour s'assurer de leur conformité avec les politiques du gouvernement concernant les services publics et l'administration, par exemple les salaires, les relations au travail et les conditions du service. Certaines des politiques clés dans ce domaine du service public et de l'administration sont liées à la politique de qualité d'offre du service (connue sous le nom de "Batho Pele") et aux politiques du gouvernement sur la discrimination positive pour les fonctionnaires qui avaient été désavantagés. Cependant, certains aspects de l'administration de la police tombent *en dehors* du spectre de la commission, par exemple, la police possède une dispense de relations de travail séparées et un système disciplinaire séparé du reste du service public.

Le dispositif de protection publique reçoit les plaintes des membres du public sur les problèmes, la mauvaise conduite et la corruption dans les services publics. Les plaintes concernant la police peuvent aussi être faites au dispositif de protection publique et, en théorie du moins, un système de renvoi existe pour passer différents types de plaintes entre le dispositif de protection publique, l'ICD et les secrétariats provinciaux.

4.5.9. Le rôle de surveillance et de responsabilité de la société civile

Deux secteurs de la société civile ont joué des rôles importants dans le maintien de la responsabilité de la police en Afrique du Sud:

- Les organisations non-gouvernementales (ONG)
- Les médias.

Les ONG qui ont fait des recherches et ont surveillé ont pu collecter des données sur les abus, les mauvaises conduites ou les mauvaises performances de la police, et ont pu utiliser ces données pour demander diverses réformes du système de la police. Par exemple, les ONG qui s'occupent de la violence contre les femmes surveillent la police et sont très véhéments dans la publication des échecs de la police à appliquer correctement la loi contre les violences domestiques, à traiter les victimes de violences de manière appropriée et à enquêter sur les violences faites aux femmes. Un travail similaire est fait par certaines ONG qui s'occupent des droits de l'Homme, qui surveillent les cas de torture et d'autres abus de pouvoir de la police. Les organisations travaillant avec les immigrés, les réfugiés et contre la xénophobie sont

capables de rendre publiques des affaires dans lesquelles la police a maltraité les étrangers en Afrique du Sud. Les organisations travaillant sur les droits de la terre, les travailleurs agricoles et le développement rural sont capables d'identifier les cas d'abus ou de mauvaise conduite de la police dans les zones rurales, ce qui autrement passe inaperçu.

Les médias jouent un rôle important dans l'exposition de la mauvaise conduite de la police. L'Afrique du Sud possède une petite mais forte tradition de journalisme d'investigation, qui a souvent mis l'accent sur la police. Par exemple, les diffusions télévisées d'images d'officiers de police utilisant un chien de la police pour attaquer des émigrés mozambicains et celles d'officiers de police demandant des pots-de-vin et des faveurs sexuelles à des prostituées, ont conduit à des actions disciplinaires et au renvoi des policiers impliqués.

4.6 SÉLECTION ET NOMINATION DES NOUVEAUX DIRIGEANTS DE LA POLICE

Un des éléments clés de la restructuration démocratique en Afrique du Sud se situe autour de la nomination de nouveaux officiers (par exemple, ceux alignés sur l'ANC ou sur la lutte contre l'apartheid) à des positions élevées dans les nouvelles structures du gouvernement et le problème qui y est lié à savoir que faire des "anciens" dirigeants (puisque'il y a une clause dans l'accord négocié et dans la constitution garantissant leurs emplois à tous les fonctionnaires existants, y compris les forces de sécurité).

Pour l'armée et les services de renseignements, l'ANC a nommé ses propres fidèles à la plupart des postes de commandement les plus élevés. En contraste, la plupart des postes opérationnels supérieurs du secteur judiciaires sont d'abord revenus à d'"anciens" bureaucrates. Le directeur général de la justice, le Commissaire National de police et le commissaire des services correctionnels étaient tous des dirigeants qui avaient servi pendant l'apartheid. Cependant, les nouvelles structures de surveillance tournées vers les droits de l'Homme et la responsabilité étaient toutes dirigées par l'ANC ou des individus libéraux - le tribunal constitutionnel, la commission des droits de l'Homme, le conseil d'administration indépendant des plaintes et le dispositif de protection publique.

Il y a eu des retards dans la nomination d'un nouveau Commissaire National de SAPS, à cause de besoins légaux associés avec les arrangements transitionnels. Dans la période avant la nomination du nouveau Commissaire National, les commissaires des anciennes onze unités de police ont exercé une direction collective connue sous le nom de "conseil des commissaires". Cependant, à cause du fait que leurs forces n'existaient plus - puisqu'elles avaient été remplacées par le nouveau SAPS quand la constitution est entrée en vigueur le 27 avril 1994 - ils avaient peu d'autorité et la plupart de leurs décisions devaient être ratifiées par le nouveau ministre de la sécurité.

Le président Mandela a nommé le premier Commissaire National de SAPS au début de l'année 1995. Il a sélectionné un officier Blanc de l'ancienne PSA - George Fivaz. Contrairement à la plupart des dirigeants de la police de l'apartheid, M. Fivaz n'avait jamais servi dans la branche de sécurité de la PSA et était donc vu comme non corrompu par les grands abus du maintien de l'ordre pendant l'apartheid. M. Mandela a également annoncé la nomination de quatre vices commissaires nationaux. Ces quatre commissaires venaient des quatre principaux "groupes raciaux" en Afrique du Sud. Cet arrangement était typique de l'ère Mandela dans la politique sud-africaine : de grands gestes symboliques contre le racisme et pour la réconciliation.

Dans un manquement radical à la pratique dans le passé, les postes les plus élevés juste en dessous dans la hiérarchie de SAPS avaient été annoncés publiquement et le processus de sélection était très compétitif et relativement transparent. Les postes des neuf commissaires provinciaux avaient été annoncés, et les comités de sélection qui ont reçus les quelques candidats étaient composés de représentants du ministre national pour la sécurité, des ministres provinciaux (MEC) pour la sécurité et le Commissaire National. La structure judiciaire exige que les gouvernements provinciaux participent et approuvent la sélection des commissaires provinciaux de SAPS (même s'ils sont en fait nommés et responsables auprès du Commissaire National). Ce principe était étendu à plusieurs nominations à des postes élevés dans les rangs élevés de SAPS provinciaux, avec des représentants du MEC participant à chaque panel de sélection pour une gamme de postes clés de gestion de la police dans chaque province.

Les officiers de police de rang élevé qui n'ont pas été nommés dans la nouvelle structure de gestion se sont vus offrir des offres de retranchement. Comme cela était décrit plus haut, des dispositions spéciales étaient prises pour la nomination de nouveaux commandants d'unités politisées au sein de SAPS, comme les unités de protection des personnalités et de renseignements contre la criminalité.

4.7 RÉFORMES DE LA FORMATION DE LA POLICE

Certaines initiatives avaient été prises pour réviser la formation des *recrues* (appelée *formation initiale* en Afrique du Sud) avant 1994, ce qui a conduit à un grand nombre de recommandations pour des changements dans le système de formation initiale. Le nouveau gouvernement s'est rapidement dirigé vers la mise en œuvre de certaines de ces recommandations, et a mobilisé une aide internationale significative pour y arriver. Une "équipe multinationale de mise en œuvre" était mise en place, impliquant des formateurs de la police d'une partie des pays du Commonwealth, dirigée par des experts britanniques de la formation de la police. Cette équipe multinationale a surveillé le développement d'une nouvelle approche de recrutement, la nouvelle conception du système de formation initiale pour le SAPS et la ré-sélection et la reformation des formateurs de la police dans les collèges de formations initiale.

Les changements dans le système de formation initiale avaient été basés sur un éloignement du style militarisé des formations basées sur la longueur vers une approche basée sur les compétences alignée avec la philosophie du maintien de l'ordre communautaire et du nouvel environnement constitutionnel et légal de l'Afrique du Sud. Les onze unités de police de l'apartheid avaient eu leur propres installations de formation (et en Afrique du Sud, des collèges de formation séparés avaient été créés pour chaque groupe racial), mais elles avaient été rationalisées dans la nouvelle distribution, et une formation initiale avait été donnée pour la première fois à des groupes mixtes d'hommes et de femmes dans les collèges de formation initiale. L'un des changements les plus significatifs à la méthodologie de la formation initiale était l'introduction d'un système de "formation d'officier sur le terrain", qui a créé une formation structurée et un programme avec un mentor pour les étudiants gardiens de la paix après avoir quitté les collèges de formation initiale.

Dans les années qui ont suivi 1994, tous les aspects de la formation de la police en Afrique du Sud avaient été réformés. Les pays bailleurs ont joué un rôle important dans ces réformes. Par exemple, la gendarmerie belge a fait des contributions importantes pour une nouvelle approche de formation pour le maintien de l'ordre public (la gestion de la foule) alors que le

gouvernement suédois a soutenu beaucoup de formations aux droits de l'Homme. Le gouvernement danois a soutenu un programme de formation de gestion pour les commissaires qui était délivré par un consortium d'universités sud-africaines.

La formation pour les inspecteurs (compétences d'enquête) a également été une priorité, une nouvelle académie de formation des inspecteurs a été créée en réaménageant les installations préexistantes de formation de la police. Certains officiers sud-africains avaient été envoyés pour une formation à l'académie du FBI aux États-Unis.

4.8 LA CAPACITÉ POUR LA GESTION DU CHANGE DANS LA POLICE

Suite à d'immenses changements dans la transformation des unités de la police, le ministre a donné des instructions pour que trois équipes soient créées pour gérer le processus de changement. Ces trois équipes étaient

- L'équipe de rédaction de la loi sur la police, qui était responsable de rédiger une nouvelle structure légale pour le maintien de l'ordre en Afrique du Sud et de gérer sa progression jusqu'au Parlement.
- L'équipe de gestion de l'intégration qui traitait de tous les problèmes liés à l'intégration et à la rationalisation des onze unités de police dans les nouveaux services de police sud-africains unifiés (SAPS).
- L'équipe de la gestion du changement qui traitait de tous les autres problèmes de transformation et de développement organisationnel comme la création d'un système de promotions équitable, le déploiement des ressources pour rectifier les inégalités laissées par l'apartheid et la rectification de la composition raciale faussée des rangs de gestion de l'organisation de la police.

Toutes ces équipes étaient initialement composées d'un mélange d'officiers de police (à la fois de SAPS et des anciennes forces des homeland), des conseillers civils du ministre et d'experts extérieurs comme des avocats, des chercheurs et des académiciens. (Durant la première phase du processus de transformation, les officiers de police et les conseillers étrangers ont joué des rôles utiles, apportant au nouveau gouvernement sud-africain une expertise technique). Les équipes étaient toutes dirigées ou codirigées par les conseillers civils du ministre. L'équipe de la loi sur la police et l'équipe de gestion de l'intégration ont peu duré puisqu'elles avaient des mandats limités et leurs tâches étaient terminées en 1995.

L'équipe de changement dans la gestion (CMT) a fonctionné pendant une période plus longue. Elle a aussi été reproduite au niveau des provinces, avec la plupart des ministres provinciaux (MEC) établissant des équipes similaires pour surveiller la transformation dans le SAPS au niveau provincial. Après la phase initiale, la composition de la CMT était révisée et elle était composée uniquement d'officiers de police, et dirigée par un officier de police (à l'époque le commissaire assistant Louis Eloff). La CMT comprenait des officiers de police qui avaient précédemment été formés à la gestion, à l'étude du travail, à l'administration publique et aux ressources humaines. Alors que certaines de ces compétences n'avaient pas été valorisées ou utilisées sous la culture de la police militarisée et autoritaire de l'apartheid, elles se sont révélées utiles pour gérer la transition. Les officiers de rang moyen qui avaient été exposés au savoir international par des études universitaires étaient capables de s'engager positivement avec les conseillers pour les politiques du nouveau gouvernement. L'équipe de changement dans la gestion avait un grand nombre de sous-comités ou comités techniques qui traitaient des différents aspects du processus de transformation, et l'effort pour la gestion du

changement a impliqué plus de 100 personnes sur une période de près de trois ans (1994-1996). Sans cette capacité interne significative, le processus de transformation aurait été bien plus lent et laborieux, puisque les experts de la gestion de la police interne étaient capables de générer et d'introduire des réformes de façons qui étaient plus que faisables que celles qui avaient pu être introduites de façon extérieure à l'organisation de la police, par le gouvernement. Le style commun et en négociations du fonctionnement entre les officiers de police impliqués dans le processus de changement, et les agents du nouveau gouvernement et les experts extérieurs était une marque de la période initiale de gouvernement démocratique sous la présidence de M. Mandela. De bonnes relations de travail et des visions partagées du style de maintien de l'ordre futur désiré, ont contribué à rendre le processus de changement faisable et relativement facile dans l'importante période de transition.

L'aide technique internationale était utilisée dans une certaine mesure dans le processus de réforme sud-africain (voir ci-dessous). Certains aspects de la réforme de la police (comme le maintien de l'ordre public, la gestion de la foule, le maintien de l'ordre communautaire et la formation des inspecteurs) ont bénéficié de grands apports étrangers alors que d'autres aspects avaient été gérés en utilisant la capacité nationale. L'équipe de changement dans la gestion a fait un partenariat avec la gendarmerie belge pour échanger de l'expérience sur la gestion du changement et cela a éventuellement conduit à d'autres experts de la police étrangers à apporter leur aide technique sur des problèmes spécifiques.

4.9 UNE NOUVELLE APPROCHE DES RELATIONS DE TRAVAIL AU SEIN DE LA POLICE

L'une des implications de la dispense des droits de l'Homme de l'Afrique du Sud était la libéralisation d'un environnement des relations de travail au sein de la police (où le syndicalisme avait été interdit). L'émergence de syndicats de police et le besoin de négocier sur une variété de questions qui avaient auparavant été décidées uniquement par la direction de la police ou l'administration centrale du gouvernement, a créé de grands défis pour les dirigeants de la police à tous les niveaux de l'organisation.

Un marchandage collectif et une gestion participative étaient très difficiles à mettre en place dans la culture hiérarchique et militarisée de la police qui avait été héritée de l'apartheid. Au début de la période de réforme de la police, les dirigeants des commissariats locaux en particulier - témoins des "plans de changement dans la gestion" très sophistiqués des dirigeants de SAPS - se sont souvent trouvés mêlés dans des conflits avec leur personnel sans les outils et les compétences pour gérer ce type de conflits correctement. Les syndicats de police étaient aussi nouveaux et inexpérimentés et mal équipés de manière similaire pendant la période initiale pour utiliser la nouvelle structure de relations de travail.

La structure de relations de travail de la police en Afrique du Sud apparaît comme résultant d'une quête pour de plus grands droits du travail pour la police ailleurs dans la région¹⁶.

¹⁶ Marks, M. et Fleming J. 2006. ' L'histoire secrète : la réglementation des droits du travail de la police et la quête pour la démocratisation de la police.' *Pratiques de la police et recherche*, 7 (4): 309-322.

4.10 LA CRIMINALITÉ ET LA CHAÎNE PÉNALE

Dans des termes internationaux comparatifs, de nombreux universitaires et journalistes ont remarqué depuis 1996 que l'Afrique du Sud avait l'un des taux d'homicides les plus élevés du monde. Son taux de 51 par 100 000 la place troisième (derrière le Swaziland et la Colombie) sur 62 pays dans les 2 000 classements des Nations Unies sur la drogue et la criminalité (UNODC). La justesse de ces classements qui omettent plus de 100 pays développés, est discutable.¹⁷ Les études sur les persécutions au niveau du pays effectuées par le bureau des Nations Unies sur la drogue et la criminalité entre 1991 et 2001 a trouvé que près de 23% des interrogés sud-africains avaient signalé avoir été victime d'au moins un crime ou délit. Cela place l'Afrique du Sud quelque part au milieu des 22 pays interrogés pour l'étude par l'UNODC, bien que le pays soit en tête du classement pour les vols signalés.¹⁸

Environ 2,5 millions de crimes avaient été enregistrés en Afrique du Sud en 2000 et encore en 2001. Avec un service de police à l'époque composé de 120 000 personnes, le nombre de crimes signalés à la police représentait l'un des défis les plus significatifs pour le processus de la réforme de la police en Afrique du Sud.

La perception par le public de l'efficacité de SAPS contre la criminalité a décliné après la transition vers la démocratie en 1994 :

- Le sentiment de sécurité des citoyens a baissé significativement après 1994, selon les études annuelles effectuées par le conseil de recherche en sciences humaines (HSRC).¹⁹ En 1994, la majorité des participants (73%) ont répondu qu'ils se sentaient en sécurité ou très en sécurité alors que 16% ne se sentaient pas ou peu en sécurité. En 2000, cela avait changé significativement avec seulement 44% des participants à l'étude du HSRC de 2000 qui se sentaient en sécurité ou très en sécurité.
- En 1998, la majorité des participants à la première étude sur les persécutions au sein du pays pensaient que la police agissait aussi mal ou pire que pendant l'apartheid.²⁰ En accord avec une emphase du gouvernement sur l'amélioration des services publics après la deuxième élection présidentielle en 1999, la plupart des institutions judiciaires avaient mis en place des "programmes d'amélioration des services", parmi lesquels le SAPS. L'objectif du "PAS" était d'améliorer le travail quotidien de la police pour identifier les problèmes dans les services au niveau local et y améliorer les performances.
- Une étude d'opinion publique nationale était réalisée par l'Institut pour les études de la sécurité en octobre 2000, cinq ans après la création des nouveaux services de police sud-africains. Il s'est avéré que les membres du public qui avaient visité un des commissariats contre la criminalité étaient très satisfaits de l'attitude des agents de police et avec le traitement qu'ils avaient reçu.²¹ Plus de 70% des participants qui

¹⁷ Altbeker, A. 2005. 'Curieuses statistiques: L'Afrique du Sud est-elle vraiment la capitale mondiale du crime?' Publication trimestrielle sur la criminalité 11, disponible en ligne sur <http://www.iss.org/za/Pubs/CrimeQ/No.11/Altbeker.htm> (Accédé le 06/04/05).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Cité dans Schönleich, M. 2001. 'Dormir profondément—le sentiment de sécurité: basé sur les perceptions de la réalité?' *Index de la criminalité Nedbank ISS*, 5(2): 4.

²⁰ L'étude nationale sur les persécutions (réalisée en 1998, avec un petit échantillon) a révélé que seulement 26% des participants pensaient que l'efficacité de la police s'était améliorée alors que 32% des participants pensaient qu'elle était restée la même et une majorité de 42% pensait qu'elle était devenue moins efficace depuis les élections démocratiques de 1994.

²¹ Cela peut refléter l'impact des initiatives pour améliorer le service en amont sur les dernières années mais cela peut causer des attentes très faibles et, agréable surprise, à la rencontre des services de police.

avaient signalé un délit à la police étaient contents du service qu'ils ont reçu de la police à l'époque où ils ont signalé l'incident. La capacité de la police perçue à traiter efficacement les plaintes et les rapports s'est détériorée après le signalement, jusqu'à ce qu'une arrestation soit faite (si une arrestation était faite), et moins de la moitié des participants avaient déjà eu des nouvelles de leur dossier par des inspecteurs.

- Dans une étude nationale sur les persécutions effectuée en 2003, un peu plus de la moitié (52%) des Sud-Africains interrogés ont déclaré que la police faisaient du bon travail dans leur région alors que plus de deux sur cinq (45%) pensaient qu'elle ne faisait pas bien son travail.²²

Le gouvernement sud-africain a adopté une stratégie de prévention nationale contre le crime en 1996. Cette politique était largement conduite par des civils et avait pour but de correspondre aux projets de la police, développés en réponse à un haut niveau de criminalité inacceptable. Seul un aspect de la SPNC était mis en œuvre de manière significative lors du début de la période de transition - celui qui concernait la réforme de la justice pénale (ou la "nouvelle technique", l'autre nom de la stratégie). Cela a impliqué un gros effort interdépartemental pour rendre le processus de la justice plus efficace, et soutenu par la communauté commerciale. Le processus de la réforme de la justice pénale est en cours. Certaines réussites majeures jusqu'à aujourd'hui :

- La création d'une base de données électronique nationale d'empreintes digitales et de casiers judiciaires
- L'informatisation de beaucoup de commissariats et de tribunaux
- Des initiatives pour réduire le nombre d'évasions de prisonniers en détention
- Des systèmes plus efficaces pour gérer les tribunaux et réduire les délais.

L'approche d'un "maintien de l'ordre ferme" adoptée par le SAPS depuis la fin des années 1990 a augmenté la pression sur le reste du système judiciaire. La réponse initiale positive du public à ce type de maintien de l'ordre était ébranlée par le reste du système judiciaire qui était incapable de suivre malgré des sanctions rapides et aussi fermes. Les politiques de "fermeté envers le crime" du gouvernement ont contribué à la longueur des retards dans les tribunaux pénaux, à un engorgement massif des prisons sud-africaines, à l'augmentation du nombre de détenus avant leur procès, à l'augmentation du nombre de morts causées par une action de la police et en détention policière, augmentant la xénophobie causée par la notion que les "étrangers" sont responsables de l'augmentation du problème de la criminalité en Afrique du Sud, et l'augmentation du nombre d'arrestations dans certaines catégories de crimes causant une augmentation plutôt qu'une baisse des statistiques de la police. En juin 2000, le ministre de la sécurité a admis que "la mise en place réussie des plans de fonctionnement et de stratégie de [SAPS] dépendait en majorité d'une plus forte consolidation du système judiciaire".

²³

Au milieu de l'année 2006, les médias sud-africains et le public étaient encore pris d'une grave panique morale au sujet de l'augmentation de la criminalité, et le gouvernement avait placé la réduction du niveau de la criminalité comme une priorité. Pour y parvenir, les stratégies clés étaient de recruter plus de policiers, une administration de la justice améliorée et une meilleure infrastructure. "En tant que gouvernement, nous sommes engagés pour la réduction de la

²² Burton, P. et al. 2004. 'Etude nationale sur les victimes de crimes : Afrique du Sud 2003,' *Séries de monographie* ISS no. 101. Pretoria; Institut pour les études sur la sécurité. p. 200.

²³ Ministre Steve Tshwete. 2000. *Revue sur le débat sur le groupe de la justice pénale dans le conseil national des provinces* (8 juin 2000). Disponible en ligne sur <http://www.info.gov.za/speeches/2000/0006211010a1007.htm> (Accédé le 4 juillet 2006).

criminalité, et en particulier des crimes violents. Nous sommes bien conscients des dégâts que la criminalité fait à notre tissu social et à notre conscience, sans compter l'impact sur les moyens d'existence des petits commerces et des pauvres."²⁴Le discours de 2006 sur le budget de milieu de mandat (MTBS) inclut des fonds additionnels pour qu'environ 8 000 agents de police et 2 000 civils soient employés par la police et pour la modernisation et l'expansion des infrastructures de la police, qui doivent aussi contribuer à une meilleure sécurité pendant la Coupe du monde de football en 2010 qui se jouera en Afrique du Sud.²⁵

5 LES BAILLEURS DANS LE PROCESSUS DE LA RÉFORME

5.1 RÔLE/IMPACT DES BAILLEURS SUR LA RÉFORME DE LA POLICE

Dans la première phase de la réforme de la police en Afrique du Sud (1992-1996), l'aide occidentale à la police était conduite par le besoin de transformer une institution de l'apartheid en un organisme acceptable et légitime de contrôle social. À cette fin, la doctrine du maintien de l'ordre communautaire a fourni un prisme très utile au travers duquel les réformes, à la fois au sein de l'État et au-delà de l'État, pouvaient être vues. Dans un second temps, les efforts occidentaux étaient dirigés vers l'aide au gouvernement sud-africain à gérer le "crime" comme l'un des défis les plus essentiels pour la stabilisation de la démocratie émergente. Dans ce contexte, le manque de capacité institutionnelle au sein des rouages de la police pour éliminer la criminalité est devenu flagrante. En conséquence, les bailleurs sont venus pour cibler l'institution de la police publique comme l'un des principaux bénéficiaires d'aide, abandonnant souvent les ONG qui avaient été soutenues pendant l'ère de l'apartheid et le début de la période démocratique. Dans cette dernière phase, le développement institutionnel et la capacité à construire vers une offre de service plus efficace, sont devenues les principales préoccupations de l'aide internationale.

L'aide au développement de la police était une entreprise en pleine évolution. Donc, par exemple, l'aide dans la sphère de la réforme de la police a évolué d'approches *ad hoc* et indépendantes pendant les premières phases de l'aide (1994-6) vers des interventions plus ambitieuses et sectorielles en accord avec une approche groupée de la gouvernance de la justice pénale. En Afrique du Sud, l'aide au développement ou l'aide pour la réforme de la justice était caractérisée par la diversité, à la fois en termes de types de projets fondés et de variétés de bailleurs impliqués. L'aide était orientée dans trois grandes directions :

- Gestion et développement des ressources humaines;
- Développement institutionnel et administratif; et
- Développement logistique.

En 2000, il est devenu clair que la communauté du développement se déplaçait vers une approche plus sud-africaine (régionale) de l'aide des bailleurs, en reconnaissance avec la

²⁴ Le ministre des finances Trevor Manuel, cité dans Trevor devient plus ferme sur la criminalité : les projets du ministère des finances pour réduire la criminalité dans les rues et derrière les barreaux - rapidement. Par Julius Cobbett. *Moneyweb*, 25/10/2006 accédé le 30 octobre sur http://www.policeaccountability.co.za/CurrentInfo/ci_detail.asp?art_ID=668

²⁵ Trevor devient plus ferme sur la criminalité : les projets du ministère des finances pour réduire la criminalité dans les rues et derrière les barreaux - rapidement. Par Julius Cobbett. *Moneyweb*, 25/10/2006 accédé le 30 octobre sur http://www.policeaccountability.co.za/CurrentInfo/ci_detail.asp?art_ID=668

nature transnationale de la sécurité en SADC.

Une proportion mesurable de la totalité de l'aide officielle au développement (ODA) à l'Afrique du Sud, en particulier sous la forme d'allocations et d'assistance technique, était caractéristique d'un *bon gouvernement et de la démocratie*.²⁶ Pour la période de 1994-8, l'appui des bailleurs dans cette zone a constitué environ 8% de l'aide totale mondiale pour le développement reçue par le gouvernement d'Afrique du Sud.²⁷ Entre 1994 et 1998, le "groupe de la justice" a reçu environ R256 millions en ODA, dont 65% était alloué à la justice et 35% à la sécurité (police).²⁸

5.2 GESTION DES BAILLEURS ET DE L'APPUI TECHNIQUE

Comparé aux autres pays d'Afrique, le gouvernement d'Afrique du Sud a mieux réussi à déterminer les modalités et les contenus des l'aide internationale - parmi laquelle l'aide dans le secteur judiciaire et dans l'agence de police. L'Afrique du Sud aurait pu supporter les coûts pour se passer de l'aide internationale au développement si elle avait semblée trop intrusive dans les objectifs politiques domestiques. Néanmoins, le pays, et plus particulièrement la police, ont reçu une aide généreuse.

Les efforts de l'État pour gérer l'aide au développement avec plus d'initiative - comme l'a fait le bureau de coopération des finances pour le développement international (IDC) - ont aussi joué un rôle. Les cadres stratégiques conçus à l'intérieur du cœur des départements du système judiciaire ont aidé à diriger l'appui des bailleurs dans les bonnes directions définies localement. De plus, les départements individuels au sein du "groupe de la justice" ont fait des efforts en commun pour clarifier les règles administratives concernant la gestion de l'aide. La recherche de mécanismes de coordination appropriés a produit des effets positifs (comme le département de la sécurité)²⁹ mais certains défis liés à la coordination des bailleurs restent.

6 LES MÉCANISMES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE LIÉS A LA POLICE

L'une des politiques clés durant la transition de l'Afrique du Sud vers la démocratie est liée à la gestion des agents - en particulier dans la police et les services de renseignements - qui avaient été impliqués dans la perpétration des atrocités de l'apartheid. Le compromis final de cette question difficile était cadré dans une marche tranquille vers la constitution, qui avait besoin que la loi soit votée pour fournir des mécanismes et des critères pour accorder l'amnistie afin de pouvoir traiter avec les auteurs des abus passés, qui, en vertu des accord atteints lors des négociations de transition, garderaient leur emploi dans les nouvelles

²⁶ Comme le dit le *Rapport sur la coopération pour le développement* (Département des finances, 1999 : 24) : "Il est évident que la plus grande portion de l'ODA sous la forme d'allocations et d'aide technique va à la démocratie et au groupe de gouvernance."

²⁷ Département des finances. 1999 *Rapport sur la coopération pour le développement, 1994-1998*. Pretoria: Imprimeries du gouvernement. p. 30.

²⁸ Ibid.

²⁹ Van der Spuy, E. Geerlings, J. et Singh, A. 1998. *L'aide des donateurs pour la prévention de la criminalité et la réforme de la justice en Afrique du Sud, 1994-1998*. Institut de criminologie, Université de Le Cap. Rapport commandé par le Secrétariat national et financé par l'UNDP.

institutions de sécurité sud-africaines. (Aucun changement de personnel n'a jamais été envisagé pour les services de sécurité et de justice du pays.) Certains analystes avancent que s'il n'y avait pas eu les compromis politiques sur la question de l'amnistie, il n'y aurait pu avoir aucun accord politique et aucune élection démocratique en Afrique du Sud. L'accord final ne portait pas sur une amnistie générale ou inconditionnelle, mais sur une amnistie disponible pour les auteurs des crimes uniquement en échange d'une révélation totale. Cela a reflété la logique dominante du modèle de la justice de transition sud-africaine, un modèle de vérité et de réconciliation, plutôt que de mettre l'accent sur la justice et la responsabilité. Le modèle sud-africain cherchait à combiner le processus de donner l'amnistie aux auteurs avec le processus d'établir officiellement la vérité sur les violations des droits de l'Homme passées, offrant aux victimes une certaine forme de réparation, et faisant des recommandations pour éviter une récurrence de violations systématiques des droits de l'Homme.

Avec l'établissement en 1994 de la commission sud-africaine de vérité et de réconciliation (TRC), le gouvernement de l'ANC a dû clarifier sa position sur les anciens abus par des agents de police. Le président Mandela a insisté sur le fait que son gouvernement était opposé à une chasse aux sorcières contre la police, et qu'il n'avait pas l'intention de la faire, pour des activités venant d'ordres donnés à la police par le régime de l'apartheid.³⁰ Il a expressément demandé aux officiers de police de ne pas s'étendre sur des enquêtes possibles par le TRC et plutôt de continuer le travail de maintien de l'ordre communautaire et de respect de la loi. La nomination de George Fivaz en tant que Commissaire National de SAPS a été un moment crucial dans le processus de transformation. Bien qu'il ait été un officier de police de haut rang pendant l'apartheid, il n'avait jamais été impliqué dans un maintien de l'ordre politique ou dans des violations des droits de l'Homme, et il a été nommé directement par le Président Mandela. Il a appelé son équipe à faire une "rupture claire et définitive avec le passé"³¹ ce qui est resté l'un des thèmes de sa direction.

Peu d'agents de police sont venus volontairement chercher une amnistie au début de la période du fonctionnement du TRC mais le TRC a reçu un certain nombre de demandes d'amnistie - venant principalement d'officiers de police - à la fin de l'année 1996. Ce grand nombre soudain de demandes était le résultat de poursuites judiciaires réussies contre Eugene De Kock - un célèbre meurtrier, policier pendant l'apartheid qui, à son procès, a fourni des informations considérables sur les autres officiers qui étaient impliqués dans des violations des droits de l'Homme. Sa condamnation sur plusieurs accusations de meurtre et de fraude a signalé la possibilité que d'autres officiers de police puissent être poursuivis en justice et condamnés pour les crimes commis pendant l'apartheid.³²

Sur un total d'environ 7 000 demandes d'amnisties faites au TRC en avril 2002, environ 300 venaient d'officiers de police cherchant une amnistie pour des violations des droits de l'Homme.³³ Sur l'ensemble, environ 60% des demandes d'amnistie valides ont réussies, et parmi celles venant de policiers, environ 70% ont reçu une amnistie.³⁴ Pour les agents de

³⁰ Président Mandela, Discours à l'ouverture du parlement, 17 février 1995.

³¹ Rauch, J. 2001. "La réforme de la police et la transition de L'Afrique du Sud". ' InKonrad-Adenauer Stiftung et SAIIA. *La criminalité et le maintien de l'ordre dans les sociétés en transition*. Rapport de séminaire No. 8. p.121.

³² Voir Meredith, M. 1999 *Pour en finir: La recherche de la vérité pour l'Afrique du Sud*. New York: Affaires publiques; Gobodo-Madikizela, P. 2003. *Un être humain est mort cette nuit : une histoire de pardon sud africaine*. Boston: Houghton Mifflin.

³³ Données produites par Carnita Ernest, CSVr, 30 avril 2002, basées sur des recherches en cours au CSVr sur l'aspect de l'amnistie du TRC en Afrique du Sud.

³⁴ Rauch, R. 2004. *Transformation de la police et du TRC sud-africain* disponible en ligne sur <http://www.csvr.org.za/papers/paprctp4.htm> (Accédé le 05/05/06).

police (ou les anciens agents de police³⁵) qui ont fait des demandes, il semble que le principal facteur dans l'acceptation des demandes d'amnistie était la menace de poursuites, plus qu'un changement ou un désir de se réconcilier avec leurs victimes. Le TRC a aussi souligné un nouveau climat d'intolérance et de rejet public des abus de l'État commis lors de l'exercice de ses fonctions, posant les bases pour un service amélioré et des relations avec la communauté.

Deux des principaux facteurs ont limité l'impact potentiel du TRC d'Afrique du Sud sur la réforme de la police. Tout d'abord, l'attention du TRC était portée sur les "graves violations des droits de l'Homme", et dans un second temps, uniquement les raisons "politiques" étaient prises en considération pour les amnisties. Cela signifie que les abus quotidiens de la police de l'apartheid contre les Noirs n'étaient pas examinés par le TRC, mais également que même les "graves violations des droits de l'Homme" qui n'étaient *pas politiques* par nature n'étaient pas prises en considérations. La grande majorité des officiers de police étaient probablement impliqués dans la perpétration de certains types de violations des droits de l'Homme pendant l'apartheid, mais aucun officier ou incident "ordinaire" n'était examiné par le TRC parce qu'ils ne tombaient pas sous la définition légale de la commission ou qu'ils n'étaient pas des violations des droits de l'Homme motivés par la politique.

Le rapport final de la commission sud-africaine pour la vérité et la réconciliation a fait quelques recommandations sur les réformes de la police mais la plupart des recommandations faisaient référence à des politiques et des pratiques qui ont déjà été prises.

³⁵ Parmi ces agents de police qui ont fait une demande d'amnistie, la plupart d'étaient plus dans les SPSA à la fin de l'année 2002. Leur départ des rangs de la police peuvent avoir été causés par des révisions du personnel associées avec la restructuration des services de police, ou par une offre généreuse de retranchement, plutôt que par le processus du TRC en lui-même. Mais la menace de poursuites judiciaires ou de révélations publiques dans le processus du TRC a probablement aidé les SPSA à se débarrasser de certains des pires officiers très haut placé et impliqués dans de graves crimes de l'apartheid.

TRANSFORMATION DE SAPS: VUE DE L'INTÉRIEUR

Louis Eloff³⁶ 2006

1 CONTEXTE

Le défi auquel faisait face le nouveau gouvernement d'Afrique du Sud et la police en 1994 allait transformer l'image de la police et la façon dont l'organisation et ses employés fonctionnaient - afin de pouvoir lutter contre la criminalité efficacement, de commencer à servir toute la population sud-africaine, et pour introduire un maintien de l'ordre démocratique efficace. Cela demandait des changements sur la nature même et le style du maintien de l'ordre, et des cultures, des structures, des styles de gestion, des politiques et des pratiques au sein de la police. Simultanément, les réformes avaient besoin de

- combler les besoins statutaires de la nouvelle constitution d'Afrique du Sud,
- rencontrer les attentes de la nouvelle majorité élue du gouvernement en accord avec une offre de service de police universelle et équitable,
- augmenter l'efficacité des services de police dans la lutte contre le crime,
- répondre aux peurs et aux besoins de sécurité de la communauté,
- répondre aux besoins et aux attentes des membres des services de police SA, et
- créer un service de police légitime et crédible.

2 APPROCHE DE LA TRANSFORMATION DE LA POLICE EN AFRIQUE DU SUD

L'approche de la transformation avait trois principaux composants :

- La rationalisation et l'intégration des onze unités de police et des forces non définies par la loi dans un service de police national. Une Equipe de Gestion de l'Intégration (AMT) avait été nommée pour gérer les problèmes liés à la rationalisation et à l'intégration exigée par la constitution. L'un de ses autres objectifs était de s'assurer de l'efficacité de l'administration de la police au niveau national et provincial du gouvernement.
- La gestion du changement - l'introduction et la gestion de problèmes clés de transformation (de changement), ce qui représentait une seconde phase en concurrence avec la première. Cette phase visait à transformer le Service de Police SA en un service professionnel, représentatif, efficace, impartial, transparent et responsable qui ferait respecter et protégerait les droits fondamentaux de toute la

³⁶ Ancien Commissaire National Adjoint de la Police Sud Africaine (SAPS)

population et qui remplirait sa mission en fonction des besoins de la communauté. Le ministre a nommé une équipe de gestion du changement (CMT) pour diriger cette phase.

- Le développement de la structure légale - le ministre a nommé une équipe judiciaire pour gérer le développement d'une nouvelle loi sur la police et la gestion complète du processus de consultation, de finalisation et de promulgation lié à cette nouvelle loi. L'équipe était constituée d'avocats de la police et d'avocats au civil, beaucoup d'entre eux ayant une expérience dans la défense des droits de l'Homme.

L'équipe de gestion du changement (CMT) n'avait pas de pouvoirs exécutifs. Son rôle dans la réforme de la police était un rôle de conseiller et de soutien. Elle devait initier le processus, surveiller, évaluer, intervenir et ajuster si nécessaire, développer de nouveaux principes et objectifs, aider lorsque les compétences manquaient, activer la participation et gérer la résistance. Durant l'année 1994 et au début de l'année 1995, la CMT initiale - composée de membres de la police et de civils - a donné son rapport au ministre, mais plus tard, elle est devenue un composant fixe au sein de SAPS qui était responsable directement envers le Commissaire National.

Le processus de transformation de la police a commencé avec une analyse détaillée de l'environnement, ainsi que de la structure réglementaire, les politiques du nouveau gouvernement, les modèles de police internationaux, les besoins et les attentes des différentes parties prenantes du pays et l'état du maintien de l'ordre. Cela a conduit à une définition de l'état de maintien de l'ordre désiré et à la création d'une vision, d'une mission et d'un jugement de valeur, suivis par un code de conduite.

Une fois qu'une analyse était faite sur l'état du maintien de l'ordre futur/désiré, les problèmes qui devaient être résolus (zone de concentration/ fossés) étaient identifiés et listés.

Les principales zones de concentrations ont alors été mises en priorités. Les équipes techniques, des représentants des onze unités de police autant que possible, étaient nommées pour mettre l'accent sur les zones de concentration. Chaque équipe technique disposait de modalités de référence claires, qui fixaient la composition de l'équipe, le président de l'équipe, une description du travail à effectuer, les responsabilités, les chaînes de consultation et de communication à suivre et une ligne de conduite politique de base.

Le travail effectué par les équipes techniques était surveillé par l'AMT et la CMT et si nécessaire, des interventions étaient faites pour soutenir ou rediriger l'équipe afin de réussir les objectifs adéquats. De temps en temps, les équipes technique avaient besoin de s'engager les unes envers les autres par exemple, pour obtenir un conseil financier ou juridique, les équipes devaient s'engager avec l'équipe technique sur les finances ou l'équipe technique sur la loi sur la police.

A cause des directives et des standards fixés au niveau national, la transformation de la police sud-africaine peut être décrite comme un processus centralisé, géré en interne, de manière consultative et participative par un forum de gestion de la police (conseil des commissaires) dans lequel les échelons supérieurs de la direction de la police (comme les anciens commissaires de police et les nouveaux commissaires provinciaux) participaient.

Les politiques qui ne pouvaient pas être standardisées pendant la phase d'intégration sans travail supplémentaire, consultation ou négociation extensive étaient remises à plus tard, pour être traitées pendant le processus de changement (dans la phase 2). Dans ce contexte, certaines politiques et pratiques "intérimaires" étaient conservées pendant la phase 1 de l'intégration pour être révisées pendant la phase de changement/ transformation.

Bien qu'il y avait beaucoup d'incertitudes après les élections de 1994, au niveau des commissariats, la grande majorité des agents de police ont continué à travailler comme d'habitude - répondre aux plaintes, lancer des opérations locales de prévention contre la criminalité et enquêter sur des délits.

3 RATIONALISATION

La rationalisation et l'intégration étaient une nécessité technique apportée par le besoin de fusionner onze unités de police, qui avaient chacune, par exemple, des structures, pratiques, politiques et procédures, insignes et uniformes différents. La période d'intégration a également donné l'opportunité de faire des changements en accord avec la vision émergente pour le nouveau SAPS.

Pendant la phase de rationalisation, des dispositions financières et logistiques intérimaires (comme les systèmes d'achat et d'acquisition de matériel) avaient été mises en place au niveau national et provincial pour réduire la duplication de ces systèmes entre les unités de police préexistantes. Au niveau provincial, le personnel des différentes unités de police dans la zone géographique d'une province étaient rassemblés pour gérer ensemble des problèmes de maintien de l'ordre dans leurs domaines de responsabilité respectifs (ces structures intérimaires étaient remplacées par des structures permanentes une fois que la nouvelle structure de SAPS et les nominations du personnel supérieur avaient été finalisés).

Les budgets des différentes unités de police étaient intégrés et le processus de décision sur les dépenses était situé dans les structures de gestion inter-agences intérimaires communes.

Un décret ³⁷ pour la rationalisation des services de police sud-africains était promulgué en janvier 1995 pour permettre la "rationalisation" officielle et légale des services de police sud-africains. Six plans pour la rationalisation et la consolidation des services de police sud-africains étaient proposés suite à ce décret, *inter alia* pour créer des structures organisationnelles pour les services de police sud-africains.

Les structures organisationnelles mises en place et les structures des postes, à partir du niveau de la direction moyenne (vice directeur - commissaire) et au dessus avaient été finalisées pendant cette phase. Des nouveaux postes de SAPS rationalisés avaient été créés et occupés après avoir été annoncés en interne et en externe. Cela était fait selon le nouveau processus de sélection et de nomination dans lequel les membres des postes de direction étaient nommés selon leurs compétences et leur potentiel plutôt que selon leur ancienneté. Cela a conduit à la mise en place et la nomination d'un nouvel échelon de direction pour les services de police. Les officiers supérieurs des onze anciennes unités de police qui n'étaient pas nommés dans la nouvelle structure étaient autorisés de partir en préretraite.

³⁷ Proclamation No 16239 - R5, (1995)

Les membres des conseils de sécurité exécutifs du gouvernement provincial (ministres provinciaux) ont pris part dans la sélection et la nomination des commissaires de province.

Les structures organisationnelles, bien que vues comme des structures mises en place pour la rationalisation, ont établi une base pour une responsabilisation sécurisée et une plus grande responsabilité aux niveaux inférieurs, la suppression progressive des niveaux inutiles de la structure organisationnelle de la police, des lignes de communication plus courtes, et le transfert d'autant de ressources que possible aux niveaux inférieurs pour permettre un plus grand impact sur la criminalité.

Les structures des postes avaient été développées pour tous les postes au niveau de surveillance (capitaine et commissaire). Ces postes avaient été annoncés et occupés après que le reste du personnel ait été transféré à des postes inférieurs.

4. INTEGRATION

Alors que dans le passé, onze unités de police différentes existaient ensemble avec des "forces non définies par la loi" (les unités armées des mouvements pour la libération), un service de police national était requis par la constitution intérimaire de 1994. L'intégration physique des différentes unités de police existantes et le personnel identifié des forces non définies par la loi a commencé en avril 1994 avec la phase de rationalisation décrite plus haut.

Certains des problèmes clés du processus d'intégration étaient :

4.1 La loi

Un décret spécial (R5 de 1995) était promulguée pour permettre des nominations des officiers supérieurs et des dispositions transitoires pour le commandement et le contrôle du Service de Police durant la phase d'intégration, comme une nouvelle loi n'avait pas encore été votée et que les lois préexistantes sur les différentes unités de police étaient obsolètes ou uniquement applicables dans les limites géographique d'une juridiction. Cette proclamation est fournie par les bases légales pour les "arrangements transitoires" durant la période d'intégration.

Une nouvelle loi sur la police, la loi sur les services de police sud-africains, loi n°68 de 1995, a finalement été promulguée en octobre 1995 pour fournir une mise en place, une organisation, une régulation et un contrôle des nouveaux services de police sud africains et des problèmes qui y sont liés. Un long processus de consultation publique impliquant une grande variété personnes intéressées a précédé la promulgation de la loi.

4.2 Les structures organisationnelles alignées avec les nouvelles frontières

Les structures organisationnelles développées par les services de police comme partie de la phase de "rationalisation" avaient été plus développées pour permettre l'intégration de différentes unités de police dans les nouvelles provinces, régions et stations. (Les nouvelles provinces d'Afrique du Sud sont entrées en vigueur avec la nouvelle constitution en avril 1994). Le nombre des "régions" de SAPS était déterminé et les frontières géographiques des "régions" et des "stations" avaient été délimitées comme partie de ce processus.

Les anciens bureaux centraux des différentes unités de police avaient été rationalisés en un bureau central national.

Lorsqu'ils existaient dans les unités de police de l'apartheid, les services de police pour la circulation routière, qui ne faisaient pas partie du mandat légal de SAPS, avaient été rationalisés et remis aux autorités provinciales qui seraient responsables du respect du code de la route.

4.3. Intégration des membres des forces non définies par la loi

Un petit nombre de membres des services/unités de "protection" et de "renseignements" des mouvements pour la libération du Congrès national africain (ANC) et du Congrès pan africain (PAC) avaient été incorporés dans les services de protection et la division de renseignements contre le crime de nouveau SAPS, en fonction de l'accord atteint pendant les négociations politiques. Par exemple, 115 membres du département de renseignements et de la sécurité de l'ANC ont intégré le SAPS pendant ce processus.

Afin de faciliter l'entrée de ces membres dans le SAPS, le Commissaire National a renoncé à appliquer certaines exigences pour entrer dans la police (comme les qualifications académiques) et a également renoncé à appliquer l'exigence d'un casier judiciaire vierge lorsque ces individus avaient un casier judiciaire qui était clairement lié à leurs activités politiques dans la lutte pour la liberté avant 1994.

Un processus similaire de renonciation aux exigences nécessaires pour les promotions était appliqué plus tard pour compenser ces membres de SAPS pour leur désavantage historique dans le système de promotion de la police.

Un arrangement spécial pour les retraites a aussi été négocié plus tard pour les membres qui avaient été intégrés dans le SAPS alors qu'ils étaient plus âgés que les autres recrues.

Plus tard, certains membres des anciennes unités pour la libération avaient été nommés comme des membres latéraux des SAPS, sur une base individuelle, après avoir postulé pour des postes de direction.

4.4 Problèmes de gestion du personnel

Les renseignements concernant le personnel et les casiers de tous les membres des différentes forces de police avaient été contrôlés et informatisés dans un système centralisé du personnel et des salaires. Cela a permis un accès électronique pour les renseignements sur le personnel et les casiers de service de tous les membres de la police. Cela a permis le paiement des salaires depuis un système centralisé et un contrôle sur l'appartenance à la police et l'utilisation du système médical, et l'appartenance aux fonds de pensions.

Les conditions du service (en rapport avec le salaire, les indemnités et les avantages) des membres de toutes les forces avaient été standardisées. Toutes les précédentes retraites versées par le gouvernement avaient été rationalisées en un nouveau fond de pension.

Toutes les politiques liées aux ressources humaines avaient été standardisées au niveau national.

Une sécurité sociale révisée (assurance maladie) était appliquée pour tous les membres des services de police.

Une politique et des procédures de recrutement standardisées avaient été développées et mises en place pour supprimer les mesures discriminatoires et pour s'assurer de l'uniformité des standards d'embauche avec les exigences légales. Par exemple, une femme policier célibataire qui tombe enceinte ne pourrait plus être licenciée.

Une commission indépendante pour la promotion - nommée par le ministre - a révisé la promotion des membres qui avaient dit être désavantagés ou victimes de discrimination dans le passé. La position de différents membres était ajustée suite à ce rapport.

Pendant la phase d'intégration, une politique intérimaire de promotion était mise en place pour standardiser les promotions par anticipation des nouvelles politiques de promotion de SAPS.

4.4.1 Les relations de travail

De nouvelles réglementations concernant les relations de travail et les procédures d'arbitrage avaient été promulguées et mises en place. Le processus de développement des relations de travail a impliqué des représentants de tous les syndicats de policiers dans une équipe technique avec différents avocats du travail et des experts des relations dans l'industrie.

Des efforts communs avaient été faits pour promouvoir des pratiques de travail plus efficaces dans le Service de Police SA, comme la formation commune et les sessions de résolution des problèmes entre les syndicats et la direction, et la mise en place de forums de relations de travail dans chaque commissariat. La direction de la police a également essayé de faciliter l'implication et la participation des syndicats de la police dans les différents aspects du processus de transformation organisationnelle.

De nouvelles réglementation disciplinaires et procédures d'arbitrage avaient été développées et mises en place.

Un composant des relations de travail était mis en place plus tard au sein des services de police pour traiter de ces questions et des experts en relations de travail avaient été nommés dans ce composant extérieur à la police.

4.4.2 Questions administratives

Un "certificat de nomination" nouvellement conçu pour le personnel non formé, et une carte d'identification pour le personnel civil avaient été développés et mis en place.

Les formulaires et les registres des unités de police avaient été standardisés. Les nouveaux formulaires et registres avaient été introduits progressivement avec les politiques et les procédures qui y sont liées.

4.4.3 Permis de port d'armes à feu

Une loi sur les dispositions transitoires était votée et promulguée pour réguler les permis de port d'armes à feu par différentes autorités qui les délivraient auparavant. Les procédures liées

à la délivrance de permis de port d'armes à feu avaient été standardisées et les pratique discriminatoires en rapport avec les permis de port d'armes à feu avaient été supprimées.

L'autorité qui délivre les permis de port d'armes à feu à été centralisée au registre central des armes à feu à Pretoria.

Les membres responsables de la gestion des demandes d'armes à feu avaient été formés aux nouvelles procédures standardisées.

4.4.4 Perte de contrôle et de gestion

Un système de gestion de l'information dans lequel la perte de contrôle est gérée de manière intégrée, était conçu et mis en place. Cela incluait les plaintes et les litiges civils.

Les politiques et procédures standardisées étaient développées et un personnel compétent était formé dans la gestion de la perte de contrôle et dans le recouvrement des dettes.

4.4.5 Uniformes, symboles et insignes

Un nouvel uniforme et un nouvel insigne (tout comme un nouveau badge de police) avaient été développés et introduits pour établir l'uniformité de l'habit et une identité commune pour les nouveaux services de police.

De nouvelles couleurs communes pour les véhicules de la police, des véhicules aériens et maritimes avaient été mis en service, et de nouveaux drapeaux de la police avaient été introduits.

4.4.6 Logistique

Une politique sur l'appui logistique qui avait apporté un appui logistique plus efficace était mise en place. Les politiques et les procédures en relation avec toutes les responsabilités logistiques comme les fournitures, les ravitaillements, la gestion du stock, l'hébergement, etc. avaient été standardisées au niveau national.

Un audit complet et la comptabilité de tous les biens (en particulier les armes et les munitions), les articles et les ressources logistiques de la police sud-africaine étaient effectués et tous les contrats logistiques étaient révisés et consolidés.

Les services logistiques liés aux services techniques mécaniques avaient été intégrés. Des stratégies d'information et technologie et des réseaux de communication avaient été intégrés et les systèmes nationaux ont commencé à être développés.

4.4.7 Finances

Les budgets des différentes forces de police étaient intégrés et toutes les politiques et procédures financières avaient été standardisées.

Le paiement des salaires était centralisé et les disparités sur la rémunération, les indemnités, les taxes, les pensions, etc. avaient été redressées.

5 DE LA "GESTION DU CHANGE" A LA TRANSFORMATION"

Comme mentionné plus haut, le ministre de la sécurité a nommé une équipe de gestion du changement (CMT) pour gérer et faciliter la transformation de SAPS qui continuera une fois les phases de rationalisation et d'intégration terminées. La CMT - composée de civils et d'officiers de police - avait les tâches suivantes :

- créer un climat organisationnel propice au changement, et
- activer, guider, ajuster (par des interventions), soutenir, surveiller et assurer l'ajustement avec la vision des nouveaux services de police, et
- s'assurer de la concentration sur les priorités du changement au sein des services de police.

Les modalités de transformation, du changement et de la réforme sont généralement utilisées pour décrire le processus par lequel une organisation est 'changée': Bien que la transformation de SAPS était définie à la base comme le processus consistant à la rationalisation, à l'intégration et au changement; l'adoption d'un projet de loi du gouvernement sur la transformation du service publique³⁸ a rendu nécessaire la redéfinition du processus afin de l'ajuster avec l'approche adoptée plus généralement au gouvernement. Il était aussi nécessaire de passer d'une approche largement *administrative* de "rationalisation" et d'"intégration", à une approche plus étendue et plus *fondamentale* basée sur le besoin de *transformer* les services de police, et d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'offre des services de police à toute la population d'Afrique du Sud.

A l'intérieur de SAPS, la "transformation" était donc redéfinie comme une dynamique, un processus à relativement court terme, conçu pour redessiner fondamentalement la police dans son propre rôle pour une nouvelle application en Afrique du Sud. Cela était complété par le processus en cours de la "réforme" organisationnelle qui était considéré comme étant un processus à plus long terme. Le besoin d'un processus en cours de la réforme de la police était reconnu pour s'assurer que les services de police d'Afrique du Sud conservent le rythme avec les changements et les exigences nécessaires aux environnements nationaux et internationaux.

C'est dans ce contexte que les zones clés de la transformation (ou "gestion du changement" comme elle avait été nommé à l'origine) sont fixées, et avec les différents aspects du changement qui sont exposés ci-dessous³⁹.

5.1 Le maintien de l'ordre communautaire

Au début des années 1990, il y a eu des recherches et des débats sur le maintien de l'ordre communautaire, bien qu'il ne puisse pas être adopté dans le contexte de l'apartheid. En interne, les dirigeants de la police ont pris conscience que l'institutionnalisation du maintien de l'ordre communautaire entraînait, en plus de la participation et de l'implication de la communauté, le réajustement total de l'organisation de la police pour soutenir la philosophie et

³⁸ *Projet de loi sur la transformation du service public* 15 novembre 1995
<http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/transformation.htm>

³⁹ Equipe de gestion du changement, services de police sud-africains, (1995-1997) documents de travail et rapport de progrès.

les principes du maintien de l'ordre communautaire. Entre autres choses, la mise en place du maintien de l'ordre communautaire en Afrique du Sud a entraîné⁴⁰:

- le développement d'une nouvelle vision, mission et système de valeur partagés pour rediriger les services de police sud-africains vers une offre de qualité de service demandée par la communauté et ses membres et pour créer un environnement sûr.
- le développement de nouvelles structures organisationnelles qui facilitent la décentralisation d'une autonomie dirigeante et de la responsabilisation des niveaux les plus bas de l'organisation.
- la mise en place de styles de direction qui étaient basés sur un travail d'équipe, la participation et la résolution des problèmes.
- le développement de nouvelles politiques et pratiques pour soutenir la philosophie et le style du maintien d l'ordre communautaire, et
- le développement d'une nouvelle culture qui défend des principes comme la responsabilité, la participation et la transparence.

Le processus de mise en place du maintien de l'ordre communautaire comme une partie de l'effort de transformation global avait été mené dans un projet au niveau local qui visait à être gérable, à exploiter l'élan et le dynamisme d'un changement d'une manière concentrée et concrète, et qui pourrait servir de modèle d'excellence ou de meilleure pratique. Ce "projet pilote de maintien de l'ordre communautaire" a donc été introduit dans certains commissariats dans le pays. Le projet était conçu avec l'aide des membres de la gendarmerie belge qui ont aussi aidé à la formation des médiateurs pour soutenir la mise en place au niveau du commissariat. La préoccupation initiale du projet était la mise en place d'une culture de la résolution d'un problème et de mettre en œuvre les principes et la philosophie du maintien de l'ordre communautaire. Plusieurs partenaires internationaux (le centre d'étude de la police aux Pays-Bas, l'école de police danoise et les experts du maintien de l'ordre communautaire de la police canadienne) et d'ONG partenaires nationales impliquées dans la mise en place d'ateliers de travail avec les communautés locales (des ONG sud-africaines comme IDASA, CSVR et la Fondation pour la paix de la communauté) avaient donné leur appui.

Un projet pour mettre en valeur et développer les capacités de gestion, les relations avec la communauté et l'offre de service au niveau des commissariats était rapidement mis en place par des consultants en gestion externes avec l'aide du secteur du commerce sud-africain dans les 100 commissariats en ayant le plus besoin.

Comme ces deux projets avaient été vus comme se complétant, ils avaient été tous les deux révisés et intégrés dans un seul projet : le programme d'amélioration de l'offre de services (SDIP), avec un équipement de formation révisé. Le programme d'amélioration de l'offre de services (SDIP) était utilisé comme l'outil pour la mise en œuvre du maintien de l'ordre communautaire et pour améliorer l'offre de service aux communautés au niveau local et a depuis été appliqué dans tous les commissariats. Le SDIP a mis l'accent sur l'offre des services, la réponse aux priorités locales du maintien de l'ordre, le maintien de l'ordre

⁴⁰ Beaucoup d'initiatives pour répondre à ces questions sont traitées avec la démilitarisation ci-dessous. Ces initiatives ne sont pas répétées ici puisqu'elles contribuent directement à la création d'un environnement favorable pour la mise en place du maintien de l'ordre communautaire.

communautaire, la qualité du service, le développement des ressources humaines et l'utilisation optimale des ressources physiques.

Parmi les éléments clés de l'approche du SDIP, on trouve :

- la formation des médiateurs
- la mise en place de partenariats communautaires
- la mise en commun des profils des commissariats
- le développement de chartes de services
- le diagnostic du commissariat (identification des problèmes)
- le développement de projets de mise en œuvre
- la formulation d'indicateurs de performance
- la mise en œuvre
- la surveillance
- l'introduction de "meilleures pratiques".

Le maintien de l'ordre communautaire était alors introduit depuis dans tous les commissariats de police à travers le pays. Les forums communautaires de la police ont aussi été mis en place dans tous les commissariats, les conseils communautaires de la police et la plupart des régions et provinces de la police comme préconisé dans la loi sur les services de police.

Une compréhension commune du concept de maintien de l'ordre communautaire avait été convenue en consultation avec les forces de police internationales, les communautés et des acteurs spécialisés, et une politique et une ligne de conduite révisée sur le maintien de l'ordre communautaire avaient été plus tard développées et appliquées. Des équipements d'information publique concernant cela ont aussi été développés et appliqués pour informer la communauté des principes et des pratiques de la mise en place du maintien de l'ordre communautaire.

5.2 La discrimination positive, la représentativité, l'équité

Même après l'intégration des différentes forces de police (comme décrit ci-dessus), la direction du nouveau service de police ne reflétait pas la communauté qu'elle servait. Le commandement et le contrôle de la police était principalement entre les mains de personnel Blanc, et plus précisément d'hommes Blancs. Cela devait changer radicalement si le nouveau SAPS voulait être légitimes ou crédibles.

Le premier programme développé et mis en place par la direction de la police pour travailler vers une représentativité dans le service tout en attendant une politique et une approche de discrimination positive officielle, était connu sous le nom de "programme de représentativité et d'opportunités équitables" ou REOP. La mise en place de ce programme a vu l'identification des candidats avec un potentiel venant des groupes historiquement désavantagés, la nomination de ces candidats à des grades/postes plus élevés, des programmes de développement pour eux, et d'autres promotions et nominations selon leurs compétences et expertise.

Un "Projet d'équité à l'embauche" officiel pour le SAPS avait été mis en place en accord avec les exigences de la loi sur l'équité à l'embauche⁴¹. Le projet était mis en place en consultation

⁴¹ Loi 55 de 1998.

avec toutes les parties prenantes et avait été enregistré par le département du travail, qui l'a accepté et a confirmé qu'il remplissait les conditions nécessaires. En 2001/2, le premier rapport sur l'équité à l'embauche demandé par la loi était remis au département du travail et remplissait également les conditions nécessaires.⁴².

Dans les termes de la loi sur l'équité à l'embauche, le SAPS avait aussi développé un programme de discrimination positive. Ce programme incluait des outils de développement pour le personnel de la discrimination positive à l'intérieur des services de police comme un développement accéléré, des postes dans l'ombre, une affectation provisoire, la succession de planification, des programmes liés, des apprentissages, des bourses et des contrats à durée déterminée.

Voici ci-dessous des exemples de programmes/initiatives mis en places en appui de la discrimination positive et de l'équité à l'embauche dans les services de police sud-africains :

- 40% de toutes les places pour les formations sur place étaient réservées pour les femmes, afin d'améliorer leur mobilité vers des positions de gestion moyennes ou supérieures;
- 70% de toutes les places dans le programme d'émergence de directeur étaient réservées aux femmes, afin d'augmenter le nombre de femmes dirigeantes;
- Une politique de promotion rapide a été approuvée et incorporée à la politique de promotion de SAPS pour répondre aux disparités dans la représentation;
- Un code des bonnes pratiques pour les personnes handicapées a été lancé afin de s'assurer du bon traitement et du logement adéquat des personnes handicapées;
- Des programmes pour mettre en avant la représentation dans les unités spécialisées comme les forces spéciales avaient été mises en œuvre;
- Une politique sur la promotion de l'équité à l'embauche et l'élimination de la discrimination injuste a été développée et adoptée.
- Un bureau national contre la discrimination sexuelle et des structures contre la discrimination sexuelle avaient été mis en place dans le service pour identifier et entreprendre des actions pour corriger l'inégalité sexuelle dans les services de police.

Des campagnes de communication et de prise de conscience et des ateliers portant sur la discrimination injuste et le racisme, étaient tenues dans tous le pays. Tous les contenus discriminatoires avaient été supprimés des politiques et des documents procéduriers.

Une approche de la "tolérance zéro" a été adoptée envers les membres des services de police coupables de racisme ou de discrimination.

⁴² Section 53 de la loi en rapport avec l'obtention positive et les fournisseurs de services préférés aussi été respectée.

5.3 Equité dans l'offre de service

L'un des héritages de l'apartheid était la distribution injuste des ressources de la police, la plupart des commissariats et des ressources basées dans les régions urbaines officielles et Blanches. Une distribution plus équitable des ressources a donc été nécessaire pour s'assurer que toutes les communautés et leurs membres aient un accès égal aux ressources. Une attention particulière était portée sur les commissariats dans les régions historiquement désavantagées.

Un programme de mise en place des ressources était développé pour déterminer les ressources physiques et humaines réelles (tout comme la technologie de l'information) et les besoins du service, avec une attention particulière aux commissariats. Cela a commencé par un audit de toutes les ressources des services de police SA. Le processus a permis la redistribution des ressources (et la direction de nouvelles ressources) aux régions historiquement désavantagées et aux autres régions prioritaires. Cela comprenait aussi le nouveau programme de construction de la police - la construction et/ou la remise à niveau des commissariats dans les régions historiquement désavantagées a reçu une attention particulière.

6 DÉMILITARISATION⁴³

Afin de comprendre l'approche adoptée vers une démilitarisation de la police en Afrique du Sud, il est essentiel d'expliquer certains des concepts historiques de ce terme.

L'organisation de la police coloniale en Afrique du Sud était créée en 1913 à travers l'intégration de l'armée et des institutions de la police semi-militarisées. Des officiers militaires avaient été nommés dans la police sud-africaine, et plus tard, les "brigades de police" venant de la police sud-africaine ont pris part aux deux guerres mondiales. Pendant presque 30 ans sous la domination de l'apartheid, (1960-1990), les membres de la police ont reçu des formations militaires de lutte contre l'insurrection et étaient utilisées pour lutter contre l'insurrection en Afrique du Sud et dans les pays voisins. Les politiques et les procédures organisationnelles, et les pratiques militaires, la terminologie, les uniformes et les symboles de la police ont servi à renforcer le style militaire.

La politisation de la police pendant l'apartheid a conduit à des tactiques brutales pour conserver les politiques de ségrégation raciale du gouvernement, et a conduit au développement d'une forte culture militaire au sein de toutes les forces de police en Afrique du Sud, ce qui a contribué à un manque de légitimité et à des attitudes négatives envers la police. Pendant l'apartheid, la police a utilisé des techniques chères et intrusives ainsi que des méthodes peu orthodoxes (parfois inhumaines) pour obtenir des informations dans leur quête d'autorité et pour maintenir le système de l'apartheid. Les pratiques de la police sont donc devenues quotidiennement coercitives de nature et la police ne se préoccupait pas de la

⁴³ Certains experts de maintien de l'ordre avancent qu'afin de pouvoir mettre en place un maintien de l'ordre communautaire, la démilitarisation de la police était obligatoire. D'autres disent que la démilitarisation la police est en fait un mouvement vers le maintien de l'ordre communautaire. Les deux visions sont acceptables, mais pour les besoins de ce rapport, les deux questions sont traitées séparément.

légitimité, la transparence, la responsabilité, la participation, le respect mutuel et les droits fondamentaux.

Avant 1994 les organisations de police en Afrique du Sud pouvaient être confondues à des organisations militaires classiques, manifestant de façon exagérée leur ancien aspect au détriment de leur capacité d'adaptation à un environnement changeant et dynamique.

Une structure de contrôle centralisée, une communication autocratique dans les formes de commandement, une relation chef - subordonné très stricte, un environnement impersonnel et très réglementé combiné avec une insistance sur la non remise en question de l'obéissance et de la loyauté, formaient une partie intégrante du modèle. Cette fonction répressive était mise en avant au détriment du pro-activisme et les agents de police n'apprenaient pas à avoir leur propre jugement ni à encourager la participation par la consultation de la communauté. Le militarisme dans le maintien de l'ordre ne laisse pas beaucoup de place pour la coopération et la participation. En termes pratiques, l'approche militarisée du maintien de l'ordre signifie qu'il y a une division entre la police et la communauté, et que la police ne reçoit pas de coopération de la part de la communauté, pas plus que la communauté ne participe au maintien de l'ordre ou en accepte la responsabilité.

Après 1994, des changements visibles étaient apportés aux symboles et aux pratiques militaires dans la police et la démilitarisation de la culture organisationnelle était faite pour répondre à ces questions :

- **Une organisation de la police dominée par une *vision* plutôt que par une *réglementation***

Une nouvelle vision, mission et système de valeurs étaient développés pour les services de la police, et toutes les politiques, procédures et pratiques avaient été ajustées en fonction.

- **Les droits de l'homme**

Beaucoup de débats et de recherches ont sur les droits de l'Homme dans le maintien de l'ordre avaient été effectués par la police, les institutions académiques et les ONG sur les droits de l'Homme. Une grande partie de l'appui des bailleurs était dédié au processus de création d'une nouvelle culture de respect des droits de l'Homme dans le SAPS. Le point fort était le développement des manuels de formation aux droits de l'Homme et un manuel des "Droits de l'Homme et la police" qui était développé en collaboration avec les institutions académiques et les ONG. Les manuels de formation avaient été rendus disponibles dans plusieurs langages d'Afrique du Sud et un programme de formation sur l'éducation aux droits de l'Homme dans la police était développé et mis en place, en se servant de formateurs civils et de la police.

Les normes et les valeurs de droits de l'Homme avaient été officialisées dans un code de conduite et un nouveau code de discipline pour la police.

- **L'usage de la force**

Encore une fois, beaucoup de recherche et de débats avaient été conduits sur la question de l'usage de la force. L'usage de la force dans les situations de gestion de la foule était l'une des principales préoccupations pendant l'apartheid et au début des années 1990, la commission d'enquête Goldstone a fait diverses recommandations pour le maintien de l'ordre dans la foule.

D'autres préoccupations concernaient l'usage de la force lors des arrestations et des situations d'évasion. De nouvelles politiques sur l'utilisation de la force, l'efficacité des arrestations, la prévention de la torture, le traitement des personnes en détention et les interrogatoires des suspects avaient été développés et mises en place pour éliminer l'usage de la force excessif et non nécessaire et pour contribuer au respect des droits fondamentaux de la population. De plus, le conseil d'administration indépendant des plaintes a enquêté sur tous les incidents impliquant l'usage mortel de la force par la police.

- **Le contrôle de la foule**

Le maintien de l'ordre public a subi l'une de ses transformations les plus fondamentales pour tout le SAPS. L'approche est passée du "contrôle de la foule" à la "gestion de la foule" et les "unités de stabilité interne" avaient été remplacées par des unités de maintien de l'ordre public.

De nouvelles politiques pour le maintien de l'ordre public et pour la gestion de la foule, basées sur une étude comparative internationale et les résultats de la commission Goldstone, avaient été développées et mises en place. Ces politiques mettent l'accent sur l'usage minimum de la force, la résolution des conflits et la négociation. Un code de conduite spécialisé pour le maintien de l'ordre public était développé et mis en place.

De nouveaux profils du personnel et les processus de sélection et de recrutement pour le maintien de l'ordre public avaient été développés. Tout le personnel employé dans les unités du maintien de l'ordre public (POP) avaient été sujets à un processus de sélection et de vérification. Tous les membres des nouvelles unités de maintien de l'ordre public avaient été maintenus au sein de la structure des nouveaux principes et valeurs. Le personnel clé des unités POP ont aussi été exposés aux meilleures pratiques internationales par des études, des séminaires et une formation internationale.

La reconnaissance de l'expertise des unités de maintien de l'ordre public était l'une des raisons de leur restructuration pour créer des "unités d'intervention nationales" qui se concentrent sur les incidents qui demandent des compétences et une formation spécialisées. La majorité des unités de maintien de l'ordre public ont alors été réorganisées dans des "unités régionales de lutte contre la criminalité" sous les ordres des commissaires de régions.

- **Équipement de type militaire**

L'équipement de la police était évalué en fonction de sa nature et connotation militaire. Certains équipements de type militaire (comme les fusils automatiques) avaient été remplacés avec un équipement plus approprié pour le maintien de l'ordre communautaire. Des équipements qui permettaient un usage de la force *minimum* avaient été donnés à la place, par exemple des sprays au poivre à utiliser avant d'envisager l'utilisation de matraques ou d'armes à feu.

- **Grades militaires, symboles et insignes**

Les uniformes, les insignes et la structure des grades militaires avaient été changés pour être moins officiels et non militaires, et la connotation militaire a été ôtée de tous les symboles et les insignes.

- **Démilitariser la culture organisationnelle**

Les types de changements dans les cultures organisationnelles nécessaires dans le SAPS avaient entraîné un déplacement de la culture du "rôle et du pouvoir" caractérisée par la bureaucratie, de hauts niveaux de standardisation et de conformité, et la responsabilisation limitée ou inexistante des membres, vers une "culture de la tâche et de la personne" caractérisée par les récompenses basées sur les performances, la concentration sur la population, le travail d'équipe, la responsabilisation, la croissance et le développement des membres, et la collaboration.

Un programme de transformation de l'attitude/culture était développé et mis en place dans le SAPS pour mettre en avant le respect des droits fondamentaux et pour faciliter les changements de culture en relation avec la vision et la mission des services de police, le développement d'un système de valeur commun, de l'intégrité⁴⁴, de la diversité de la gestion, des relations de travail, des pratiques des ressources humaines, de la discipline et du professionnalisme et de l'offre du service.

Les anciennes fonctions des services du personnel avaient été transformées en développement et gestion des ressources humaines incluant une approche centrée sur la personne avec l'accent sur les compétences, initiatives, jugement et potentiel individuel.

Le développement de la direction était mis en place avec l'accent mis sur la gestion participative et le travail d'équipe plutôt que l'autoritarisme, l'inertie, les attitudes changeantes et la non participation.

L'autodiscipline (professionnalisme) était promue en termes d'un code de conduite disciplinaire et éthique et des valeurs organisationnelles.

Les dirigeants de la police avaient été responsabilisés pour s'engager de manière efficace avec les syndicats et faciliter les processus de travail juste. L'acceptation et l'incorporation des pratiques de travail juste à tous les niveaux était facilité.

Des mesures d'évaluation des performances avaient été mises en place pour déterminer jusqu'où les membres avaient pris conscience des nouveaux objectifs organisationnels et d'excellence des performances, plutôt qu'en récompensant la conformité avec la règle comme par le passé. Des systèmes de récompense ont aussi été reconçus et mis en place plus tard.

- **Décentralisation des pouvoirs au sein de l'organisation de la police**

Afin de responsabiliser les membres des niveaux subalternes, les structures de la police avaient été révisées et les niveaux de gestion (hiérarchiques) avaient été descendus. La délégation des pouvoirs et des responsabilités a été révisée et les pouvoirs généraux (en fonction des compétences et de l'expérience qui existait au niveau local) avaient été placés au niveau le plus bas possible.

Toutes les politiques et les pratiques avaient été révisées afin de consolider autant que possible l'autonomie des commandants locaux selon leurs responsabilités.

⁴⁴ La stratégie de l'intégrité faisait partie d'une stratégie plus grande de lutte contre la corruption.

- **Civilisation**

Il a été reconnu que le personnel qui n'avait pas besoin d'une formation policière bien élaborée ou des pouvoirs policiers pouvait mieux remplir les fonctions administratives que certains policiers. Des emplois et des catégories d'emploi spécifiques avaient été identifiés comme n'ayant pas besoin d'une formation policière ou de pouvoirs policiers. Ce processus, ayant pour but premier une réduction des coûts, était cependant gêné par un manque de fonds pour employer du personnel civil supplémentaire. En conséquence, un grand nombre d'agents de police avaient été redéployés sur des postes opérationnels après avoir été remplacés par des civiles qualifiées pour effectuer les fonctions administratives.

- **Démilitariser la formation policière**

Un nouveau programme pour une formation de base était conçu, basé sur les recherches et préparations effectuées avant 1994. La nouvelle formation initiale a mis l'accent sur les points suivants :

- Les droits de l'Homme fondamentaux
- la pratique du maintien de l'ordre
- le maintien de l'ordre communautaire
- la résolution des problèmes
- la résolution des conflits
- la négociation et la communication, et
- les pratiques justes du travail.

(Ces thèmes étaient aussi inclus dans le programme pour les formations de gestion.)

La mise en place de la nouvelle formation initiale (et la première vague de recrutement pour le nouveau SAPS) était assistée par des équipes multinationales de formateurs de la police venant du Commonwealth et de l'Europe. Ils ont offert à la fois leur expérience et leur légitimité à cette nouvelle approche.

Un programme de développement pour les dirigeants supérieurs (les 20 plus hauts officiers) de nouveau SAPS était conçu et mis en place, basé sur la formation de type universitaire en gestion, pour faciliter le développement d'un apprentissage de la culture aux niveaux supérieurs de l'organisation de la police, et pour leur permettre de s'adapter à de nouvelles conditions.

D'autres essais pour changer la culture avaient été appliqués dans des interventions sur la formation sur des thèmes comme la responsabilité, la construction des compétences et des capacités, le jugement de l'utilisation des pouvoirs, l'initiative, la participation à la prise de décision et aux approches de résolution des problèmes.

7 AUTRES PROBLEMES LIES A LA TRANSFORMATION

7.1 Le renseignement contre la criminalité

L'ancienne "branche de sécurité" avait été supprimée progressivement par la suspension de ses fonctions et activités qui n'étaient plus utiles à la nouvelle pratique, et la fermeture de ses unités.

Un nouvel élément de renseignement contre la criminalité avait été mis en place et les capacités qui restaient avaient été recentrées sur les renseignements contre la criminalité.

Une nouvelle approche était développée en respect de la gestion des informations/renseignements sur la criminalité (rassemblement, analyse, utilisation).

7.2 Mesure des performances

Le développement des indicateurs et des mécanismes de mesure des performances (évaluation du service) pour mesurer les performances de la police avaient été une étape précoce identifiée comme importante pour les nouveaux services de police.

Cependant, à l'origine, il y avait plusieurs difficultés dans la mise en place d'un tel système, comme le manque de systèmes de mesure des performances efficaces et scientifiques pour les organisations de la police dans le monde. Un système manuel intérimaire basé sur le traditionnel "choix de cible" a donc été mis en place initialement, puis plus tard un système informatisé était développé et mis en place dans le SAPS.

7.3 Lutte contre la criminalité pendant la transition

Entre 1995 et 1999, les rencontres entre les dirigeants supérieurs de SAPS avec le ministère, et en interne au sein de SAPS, ont traité de beaucoup de problèmes concernant la transformation. Cependant, la direction du département faisait face au dilemme de la lutte contre la criminalité en augmentation, tout en dirigeant une organisation engagée dans un grand processus de transformation. On devait faire face à la réalité de la criminalité et il était évident que la criminalité et la violence étaient à des niveaux inacceptables. Cela a conduit à la mise en œuvre en mars 1995 du "projet de sécurité de la communauté" de SAPS, une nouvelle réponse de la police à la tendance à la criminalité nationale.

Le projet de sécurité de la communauté de 1995 avait été rendu opérationnel à court terme avec les moyens des opérations et des activités de maintien de l'ordre visant à répondre aux priorités suivantes :

- la réduction des crimes violents par des opérations de police concentrées sur la détention illégale d'armes à feu, les vols de banque, la violence faites aux chauffeurs de taxi, la violence liée à la politique, et dans certaines régions géographiques prioritaires (pour cette étape, KwaZulu-Natal et Gauteng);
- la réduction du crime organisé en se concentrant sur les syndicats du crime vendant de la drogue, des biens volés et des armes à feu;

- la réduction des détournements et d'autres délits liés à des véhicules; et
- le combat contre les délits commerciaux.

L'approche du projet de sécurité de la communauté était principalement de s'attaquer aux endroits où de graves problèmes liés à la criminalité existaient. Les réussites avaient été mitigées.

Les buts et les objectifs du projet de sécurité de la communauté avaient été intégrés dans les projets annuels de la police qui avaient été développés et annoncés publiquement, en accord avec la loi sur les services de la police⁴⁵, qui préconise que le Commissaire National de SAPS doit, avant la fin de chaque année fiscale, développer un projet qui fixe les priorités et les objectifs du maintien de l'ordre pour la prochaine année fiscale.

Le premier projet annuel de la police (1996/97) publié en accord avec la loi sur la police a marqué le début d'une nouvelle approche pour transformer les services de la police en une organisation responsable et efficace tout en continuant de mettre l'accent sur la lutte contre la criminalité.

Le deuxième projet annuel de la police (1997/98) était plus centré sur la définition des priorités du maintien de l'ordre et des régions concentration organisationnelle pour répondre aux besoins liés à la criminalité. Le besoin de synergie entre les politiques, les stratégies et les projets du gouvernement, pour un appui et une coopération interdépartementale, et la nécessité des fonctions opérationnelles internes de police et d'appui centrées sur le rendement d'un service de haut niveau à la fois au niveau interne et externe, devient de plus en plus évident et urgent. Une séparation entre les projets opérationnels (la lutte contre la criminalité) et les projets organisationnels (la transformation) sont restés cependant intacts.

A la fin de l'année 1999, la rationalisation et l'intégration des différentes unités de police en un service de police national unifié étaient terminées et la transformation était fermement ancrée au sein de l'organisation. Les niveaux de la criminalité dans le pays restaient cependant inacceptables. La nomination du civil Jacki Selebi comme Commissaire National de SAPS en janvier 2000 a marqué le début d'une nouvelle approche, dans laquelle l'accent mis sur la haute direction de la police est devenu la lutte contre la criminalité (qui est aussi devenu le sujet de discussion principal dans les rencontres du forum de gestion de SAPS). Depuis 2000, les plans stratégiques de SAPS⁴⁶ étaient plus intégrés, centrés sur la lutte contre la criminalité et l'amélioration de l'offre de service de la police, et les aspects organisationnels des projets ajustés sur ces objectifs.

8 DEFIS ET FRUSTRATIONS CLÉS POUR LA DIRECTION DE LA POLICE

Bien sûr, différents défis et frustration existaient en relation au processus de transformation. Certains des problèmes clés étaient:

⁴⁵ Loi 68 de 1995.

⁴⁶ Depuis 2000, les plans stratégiques des SPSA n'ont plus été annuels mais cadrés dans une planification à long terme (5 ans à présent) avec des mises à jour annuelles.

8.1 GARDER LA CONCENTRATION

L'un des plus grands défis de la transformation était la capacité de rester concentré sur les priorités, étant donné les ressources et les capacités limitées. La gestion quotidienne du service, l'offre obligatoire du service, les crises qui devaient être gérées régulièrement, les grandes attentes, la pression du public et la complexité de la transformation ont tous entravé la capacité de transformation.

8.2 LA RÉSISTANCE AU CHANGEMENT

Bien qu'il y ait généralement un niveau relativement haut d'engagement envers la transformation des services, il y avait toujours ceux qui propageaient d'anciennes méthodes et qui ne contribuaient pas activement à la transformation, par des mentalités anciennes, des paradigmes, leurs propres projets, des préjugés personnels, une incertitude ou un manque d'information ou de compréhension.

8.3 CONTRAINTES FINANCIERES

La rationalisation, l'intégration et la transformation de SAPS devait être gérée dans les limites des contraintes budgétaires existantes et sans aucune allocation budgétaire supplémentaire. Le financement était dédié au maintien des niveaux existants d'offre de service et de lutte contre l'augmentation du niveau de la criminalité. Des inégalités comme un grand manque d'équipements et de véhicules dans certaines parties du pays (les anciens États TBVC et les territoires autogouvernés) devaient aussi être réglées avec les financements existants.

La capacité de la police à offrir des services et à prendre de nouvelles initiatives était aussi compromis par l'usure du personnel causée par les démissions, les retraites et les décès, et par un manque de financement pour employer du personnel supplémentaire/de remplacement.

Les stratégies de transformation et les actions devaient être classées selon leur priorité en termes d'impact sur l'offre du service et en accord avec la disponibilité des fonds. Cependant, certains aspects de la transformation étaient soutenus par l'aide des bailleurs étrangers⁴⁷, et occasionnellement par les fonds de reconstruction et de développement du gouvernement.

8.4 RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LES CIVILS DANS LA DIRECTION

La nomination de conseillers civils au ministère de la sécurité et la création d'un secrétariat à la sécurité pour soutenir l'application des politiques et les fonctions de surveillance du ministre, ont créé une nouvelle situation dans laquelle le ministre ne pouvait plus seulement compter sur la police pour des conseils sur les politiques à appliquer. Dans la hiérarchie supérieure de la police, ces développements ont créé un environnement tendu avec de la tension et un manque de confiance.

Le processus de transformation était mené d'une part, par les "nouveaux" civils qui ne faisaient pas confiance à la plupart des dirigeants de la police et qui n'avaient pas confiance en leur capacité de gérer et de transformer la police, et d'autre part, par les dirigeants traditionnels de la police avec l'esprit militaire qui voyaient leur culture de "commandement et contrôle" menacée par des civils qui n'avaient pas de connaissances pratiques ou d'expérience sur le

⁴⁷ Par exemple, la transformation du maintien de l'ordre public était assistée par une bourse du gouvernement belge qui a offert une grande aide technique aux SPSA pendant le processus.

terrain du maintien de l'ordre et qui étaient vus comme "interférant" dans les affaires de la police.

A l'origine, le manque de coopération entre les civils et les dirigeants de la police dans le département a conduit à des retards dans la prise de décision. Cependant, le manque de confiance et la suspicion se sont estompés avec le temps, comme certaines des parties ont appris à connaître et à comprendre l'autre et ont développé une vision commune autour de la transformation du maintien de l'ordre en Afrique du Sud.

La relation entre le secrétariat à la sécurité et la police restait cependant une relation de manque de confiance et de conflit jusqu'au départ du premier secrétaire pour la sécurité, alors que la direction de la police croyait que le secrétariat avait l'intention de "contrôler" la police en gardant le contrôle de la totalité du budget départemental. L'intention de prendre le contrôle civil (secrétariat) sur le budget de SAPS ne s'est jamais matérialisée, malgré que cela ait été dit dans le projet de loi de 1998 sur la sécurité. Les faibles compétences de gestion de certains individus au sein du secrétariat ont aussi contribué à la mauvaise relation avec la direction de la police.

De manière intéressante, les relations entre la police et les civils dans l'équipe de gestion du changement et dans beaucoup d'autres équipes techniques travaillant sur les processus d'intégration et de changement étaient plus positives, peut-être parce que les conflits statutaires étaient moins fréquents dans les niveaux subalternes de l'organisation, et parce que beaucoup d'équipes étaient composées d'experts qui reconnaissaient et respectaient l'expérience de chacun, et appréciait les expériences nouvelles sur la résolution d'un problème au delà des anciennes divisions entre la police et les civils. Le style de direction du coordinateur de chaque équipe a aussi joué un rôle majeur dans le modelage des relations entre la police et les civils dans chaque équipe.

9 LES LEÇONS IMPORTANTES APPRISES

Certaines leçons importantes avaient été apprises durant les phases initiales de la réforme de la police en Afrique du Sud:

- Une direction politique claire sur les problèmes clés de transformation est essentielle, afin d'éviter le retard pour la mise en place des changements.
- Le principal objectif de la police doit rester la lutte contre la criminalité. Les dirigeants de la police doivent trouver un équilibre entre la lutte contre la criminalité, l'offre de services et les problèmes de transformation/développement,
- Il ne doit pas y avoir un projet de transformation de la police "séparé". Il doit y avoir un projet stratégique intégré pour lutter contre la criminalité qui contient le projet de transformation (réforme),
- La transformation doit être clairement définie. La définition idéale dans un contexte d'après-conflit peut être "le processus requis pour redessiner fondamentalement la police pour son rôle dans la nouvelle pratique",
- Ne pas essayer de tout régler en même temps. Ne pas s'attaquer à trop de problèmes

à la fois. Il doit y avoir un processus de décisions prudentes des priorités des problèmes clés pour redessiner la police dans son nouveau rôle,

- S'en tenir aux bases. Il faut rester simple et s'y tenir,
- Tout ce qui vient du passé n'est pas forcément mauvais. Ne pas rejeter les politiques et les pratiques simplement parce qu'elles viennent du passé. Il doit y avoir une évaluation objective avant que quoi que ce soit ne change,
- Il doit y avoir un financement pour une stratégie de sortie du personnel dont les services ne peuvent pas ou ne doivent pas être utilisés dans une nouvelle pratique démocratique,
- On ne peut pas faire de transformations depuis l'extérieur. Bien que les acteurs du changement viennent normalement d'en dehors de la police, le processus de changement doit être conduit et géré au sein de la direction de la police, mais avec le soutien d'une petite équipe d'agents acquis au changement, dont certains peuvent venir de la police et d'autres de l'extérieur,
- Le militarisme n'est pas la discipline. La discipline est essentielle dans un service de police responsable et démocratique mais elle ne doit pas prendre une forme militaire. Cependant, tous les services de police par nature ont une certaine forme de militarisme dans leur culture, ce qui peut être utilisé de manière positive dans la recherche de la transformation, si elle est gérée correctement,
- Gérer les transformations pour que les réussites soient visibles régulièrement,
- Le personnel devra, pour créer un climat propice au changement, être sensibilisé/formé pour comprendre et gérer les relations de travail/ le syndicalisme dans la police en accord avec le nouvel environnement démocratique.
- Communiquer, consulter et expliquer (encore et encore)!

9.1 GESTION DE L'INCERTITUDE ET LA RÉSISTANCE

Tout processus de transformation/réforme apporte avec lui de l'incertitude et dans beaucoup de cas, de la résistance, ce qui doit être géré.

Les tactiques suivantes (parmi d'autres) avaient été utilisées pour gérer l'incertitude et la résistance parmi les agents de police, pendant la transformation de SAPS:

- Une vision constante des nouvelles politiques du gouvernement et sa vision pour la police étaient définies régulièrement par le ministre qui était à la tête politique de la police.
- Le processus de développer une vision partagée était important - cela était évident dans la mission et les jugements de valeur de SAPS, et pour le nouveau code de

conduite,

- Un style de gestion participatif, une implication de tous les membres de SAPS, autant que possible, dans le processus de transformation,
- Une communication claire et régulière à tous les niveaux au sein de la police, des syndicats et de la société (en utilisant tous les médias possibles - officiels et non officiels),
- Afficher une direction forte pour les nouveaux dirigeants de SAPS,
- La création et l'utilisation d'objectifs et d'actions claires dont la réussite est planifiée dans un certain ordre - visible par tous"
- Les agents du changement (comme la CMT) identifieront les obstacles au changement, et y remédieront dans l'urgence,
- Créer de bonnes relations entre les entités comme les syndicats, les ONG, les comités parlementaires, etc. - afin d'élargir la base d'appui et de faciliter la communication.
- Récompenser les attitudes et les initiatives positives,
- Imposer des sanctions (et là où c'était possible appliquer à la stratégie de sortie) pour ces membres de la police qui ne pouvaient pas s'adapter au changement ou qui ébranlaient le changement ou qui transgressaient le nouveau code de conduite,

La résistance était redirigée vers des problèmes négociables et loin des problèmes non négociables (par exemple les grades et les insignes, où il y avait une possibilité de négociation, contrairement à la mise en place d'un style de maintien de l'ordre basé sur la communauté).