

Strasbourg, 13 mai 2005

CPGE (2005) 04

Site web de la Conférence:
<http://www.coe.int/prosecutors/>

CONFERENCE DES PROCUREURS GENERAUX D'EUROPE
6^E SESSION

organisée par le Conseil de l'Europe
en coopération avec le Procureur Général de la Hongrie

Budapest, 29 – 31 mai 2005

Parlement
Hotel Margitsziget Termál

**LES RAPPORTS ENTRE LE MINISTERE PUBLIC ET LA
POLICE DANS LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE
L'EUROPE**

RAPPORT COMPARATIF
de M. Peter J.P. Tak, Professeur de droit, Université Radboud, Nimègue (Pays-Bas)

Introduction

Dans l'administration de la justice pénale, la police¹ et le ministère public sont d'étroits partenaires qui jouent l'un et l'autre des rôles essentiels.

De manière générale, c'est à la police qu'incombent les enquêtes sur les infractions déclarées. Il s'agit d'une tâche considérable, d'autant que la criminalité et la gravité des infractions ne cessent d'augmenter. La police ne peut ni ne pourra donc jamais faire face à tous les actes délictueux. Du fait de ressources humaines et financières limitées, il est indispensable d'établir des priorités tacites ou expresses. La police doit décider à quelles affaires consacrer du temps et des ressources et quelles affaires ne justifient qu'une enquête restreinte, voire pas d'enquête du tout. En établissant ce type de priorités, la police contrôle le flux d'affaires qui arrivent sur le bureau du procureur général.

En général, le ministère public décide soit d'engager des poursuites soit d'y renoncer. Il a quelquefois le pouvoir de régler des litiges sans l'intervention des tribunaux. Ce pouvoir discrétionnaire exercé par le ministère public sur les poursuites lui permet de contrôler le flux d'affaires portés devant les tribunaux.

Le ministère public joue parfois un rôle central à chaque étape du processus pénal. Il détermine non seulement quelles enquêtes la police devra mener en priorité, mais également quelles affaires seront portées devant les tribunaux et lesquelles ne justifient pas de poursuites pénales. En cela, le ministère public joue un rôle moteur dans la chaîne des décisions pénales.

Ce rapport se propose d'examiner les liens existant entre ces deux tenants de l'administration de la justice pénale que sont le ministère public et la police. La perspective adoptée sera celle du ministère public et les questions étudiées, au nombre de quatre.

La première question est celle de savoir à qui incombe la responsabilité du bon déroulement des enquêtes pénales. D'autres questions se posent à ce sujet : tout d'abord, qui est chargé de s'assurer que la police respecte les règlements et les procédures, et tout particulièrement les droits de l'Homme ? Ensuite, quelle influence le ministère public exerce-t-il sur l'objet de l'enquête et sur son étendue ? La police est-elle obligée de consulter le ministère public sur les aspects de l'enquête et celui-ci a-t-il le pouvoir de communiquer des instructions à la police ? La police doit-elle solliciter l'approbation ou la coopération du ministère public avant d'utiliser des moyens de contrainte ou des méthodes spéciales d'investigation ?

La seconde question sera celle de savoir si le procureur général a le pouvoir de prendre le contrôle des enquêtes et de donner des orientations générales sur les priorités à observer dans les affaires à traiter. Il s'agira également d'examiner si la police peut se voir intimer l'ordre d'enquêter ou au contraire de retarder l'enquête.

La troisième question consistera à déterminer si la police a le pouvoir discrétionnaire de ne pas déclarer certaines affaires au ministère public et, dans ce cas, quelles sont les limites de ce pouvoir discrétionnaire.

Enfin, j'aborderai brièvement quelques autres sujets, comme les plaintes contre la police lors d'une enquête, les contacts avec les médias et les équipes communes d'enquête.

Ce rapport s'appuie sur la contribution de 34 pays sur les 46 Etats membres que compte le Conseil de l'Europe. Je remercie en l'occurrence tous les pays qui ont bien voulu répondre au questionnaire du Bureau de coordination de la Conférence des Procureurs Généraux d'Europe (CPGE-BU). Leurs réponses constituent une source précieuse d'informations, riches de détails, qui mériteraient plus d'attention que ce rapport comparatif ne peut leur en accorder. Pour les personnes que cela intéresse, les résultats du questionnaire par pays sont accessibles via le site Web : www.coe.int/prosecutors/.

Les réponses font souvent référence à des textes juridiques ou à des parties du Code de procédure pénale. En général, on peut dire que les régimes juridiques européens donnent au ministère public le pouvoir de vérifier si les enquêtes policières sont menées dans le respect du droit et de veiller à ce que la police observe les droits de l'homme.

¹ Le mot « police » tel qu'employé ici rassemble tous les enquêteurs et organes autorisés par la loi à mener des enquêtes criminelles, y compris la direction des douanes et droits indirects, les autorités nationales de sécurité, les brigades de sapeurs-pompiers, etc.

Il est cependant fréquent de constater un décalage considérable entre le droit et la pratique. En tant qu'universitaire spécialiste du droit, il m'appartient de traiter avec circonspection les réponses péremptoires et trop catégoriques.

Etant donné le grand nombre de régimes juridiques qu'il m'a fallu prendre en compte pour ce rapport (certains m'étaient complètement inconnus en dépit d'une trentaine d'années consacrées à l'étude des divers systèmes pénaux), il m'est impossible d'affirmer que ce rapport est représentatif de l'équilibre réel existant entre le droit et la pratique.

Par ailleurs, il est encourageant d'observer que de nombreux pays sont pleinement conscients des risques d'abus de pouvoir commis par la police durant les enquêtes du fait de la pression de désigner des coupables. Ceci en particulier dans le cas de crimes graves, de criminalité organisée et de criminalité internationale. Ces pays sont de plus en plus désireux de voir s'imposer les principes du droit dans les phases d'enquêtes préliminaires et de faire tout leur possible pour qu'y soient observés les principes de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Dans ce contexte, l'adoption de la Recommandation (2000) 19 par le Comité des Ministres revêt la plus grande importance du fait qu'elle indique, aux paragraphes 21 et 24, des moyens pratiques particulièrement utiles pour préserver la fonction de surveillance du ministère public à l'égard de la police.

Abordons maintenant la première question.

1. La responsabilité du bon déroulement des enquêtes et le respect des règlements et procédures.

Dans la plupart des pays ayant répondu au questionnaire, le procureur général en fonction est désigné soit comme responsable de l'enquête soit comme magistrat instructeur ; il a également le pouvoir, en tant que procureur général institué par la loi, d'exercer une surveillance sur l'enquête de la police.

Tel est notamment le cas dans les pays dont le Code de procédure pénale s'inspire ou s'est inspiré du *Code d'instruction criminelle napoléonien* comme la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Liechtenstein, Monaco, la Pologne, le Portugal et l'Espagne. Dans ces pays, le procureur général a le pouvoir :

- de prescrire des enquêtes préliminaires ;
- de donner des instructions relatives à l'étendue des enquêtes ;
- d'enquêter personnellement sur les affaires criminelles ;
- de participer aux enquêtes ; et
- de décider du type d'enquête à mener.

Dans de nombreux pays cependant, le procureur général n'exerce pas sa fonction de responsable de l'enquête ou de magistrat instructeur, sauf dans les affaires criminelles graves. Cela est dû principalement au caractère limité des compétences du ministère public en matière de stratégie et de techniques d'investigation. En conséquence, la police seule effectue la plupart des enquêtes criminelles (Pays-Bas, Allemagne). Le procureur général n'intervient que dans les affaires graves telles que les homicides, les crimes en col blanc, ceux susceptibles d'avoir un fort retentissement médiatique ou ceux pour lesquels la police a besoin de sa coopération pour des raisons juridiques. Parfois, les pouvoirs de la police sont trop limités pour lui permettre d'enquêter à fond. En règle générale, elle n'est pas autorisée à interroger les témoins qui refusent de coopérer, ni à procéder de sa propre initiative à des arrestations, à des perquisitions ou à l'emploi de méthodes de surveillance.

Dans certains pays, notamment scandinaves tels que le Danemark, l'Islande et la Norvège, au niveau local la police et le ministère public se confondent : le chef de la police et le commissaire sont à la fois responsables des forces de police locale et procureurs généraux. Dans ces pays, le procureur régional jouit d'un pouvoir général de surveillance.

Du fait de ce rôle de responsable, dans de nombreux pays le procureur général veille à la légalité des enquêtes particulières (Allemagne, Arménie, Bulgarie, Estonie, France, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Monténégro, Pays-Bas, Slovaquie, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine). Cette surveillance ne s'exerce pas systématiquement, car le nombre de procureurs généraux est souvent très insuffisant, mais en règle générale en cas d'affaire grave mobilisant d'importants moyens d'enquête, une surveillance rigoureuse de la légalité s'exerce. La cause en est en partie que le procureur général ne souhaite pas se voir confronté lors du procès à des éléments de preuve obtenus de façon illégale, à l'emploi de méthodes d'investigation

abusives ou à une plainte du défendeur à l'égard de la police pour atteinte à ses droits fondamentaux. Comme dans de nombreux pays le procureur général est tenu pour responsable des infractions à la loi commises par la police, cela pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour le procès. Lorsqu'il apparaît que la police a usé de méthodes illicites ou a obtenu des preuves de façon illégale, la Cour peut classer l'affaire sans suite. A cet égard, les systèmes anglais, gallois et irlandais font exception : la police y est juridiquement indépendante du ministère public, et complètement responsable de son enquête ; elle n'a pas besoin de consulter le procureur sur quelque aspect de l'enquête que ce soit.

Dans certains pays, tels que l'Autriche, la Finlande, la Suède, l'Irlande et l'Irlande du Nord, le ministère public n'a pas la tâche de s'assurer que la police respecte tous les règlements et toutes les procédures ; c'est aux plus hautes autorités policières telles que les forces de police du ministère de l'intérieur (en dernier lieu), ou aux services de police eux-mêmes, que cette tâche incombe.

Consultation préalable

Dans un nombre restreint de pays uniquement, lorsqu'il est nécessaire d'enquêter sur une infraction, la police est tout d'abord obligée de consulter le ministère public relativement aux aspects de l'affaire sur lesquels enquêter, sauf si l'affaire est particulièrement urgente à traiter.

En Finlande, la consultation préalable est une obligation statutaire donnant au procureur la possibilité de communiquer à la police des orientations générales sur la manière de mener l'enquête, d'évaluer la sanction correspondant à l'infraction, de s'assurer que les éléments de preuve existants sont suffisants et de vérifier s'il convient d'ordonner un supplément d'enquête. En Allemagne, la police est liée par l'obligation de consultation préalable uniquement en cas d'affaire grave.

En Hongrie, en cas d'affaire grave également, le procureur peut imposer une surveillance poussée. Il peut exiger de la police qu'elle lui communique plus souvent des informations sur l'enquête, afin de lui permettre d'évaluer la nécessité de prendre ou non des mesures supplémentaires et de donner à l'enquête la bonne direction. En Serbie-Monténégro, la police est tenue de notifier le procureur compétent avant toute action qu'elle projette d'entreprendre.

Dans la majorité des pays ayant répondu au questionnaire, la police peut décider d'une enquête elle-même ou de façon indépendante dès qu'elle a connaissance d'une infraction. Dans certains pays cependant, elle a l'obligation statutaire de notifier le ministère public. Dans d'autres, notamment la Croatie, le Danemark, l'Irlande, le Liechtenstein, les Pays-Bas, la Slovaquie et l'Espagne, il est d'usage que la police consulte le ministère public afin d'obtenir des conseils juridiques dans les affaires graves. La consultation du ministère public relativement aux aspects de l'affaire tels que déterminés par la police est en règle générale entièrement laissée à la discrétion du commissaire.

Lorsque le ministère public a prescrit l'enquête, il a le droit d'être tenu informé (de son déroulement) par la police, laquelle s'exécute en général.

Une fois l'enquête terminée, dans tous les pays la police a l'obligation de remettre sans délai les dossiers au ministère public afin que celui-ci procède à l'appréciation des preuves et donne des instructions relatives à un éventuel complément d'enquête.

Communication d'instructions

Dans la plupart des pays ayant répondu au questionnaire, le ministère public peut communiquer des instructions relativement à l'enquête, s'il l'estime nécessaire à son bon déroulement. Il existe donc une chaîne de commandement entre le ministère public et la police.

Ces instructions peuvent se rapporter à l'enquête en général ou aux stratégies ou méthodes d'investigation à employer. Très souvent, les instructions concernent des mesures très spécifiques, telles qu'interrogatoires supplémentaires de témoins ou de suspects. Les instructions peuvent être détaillées ; elles sont généralement communiquées par écrit mais parfois oralement. Etant donné que dans un certain nombre de pays le procureur général n'a pas d'expérience en matière d'investigation criminelle, il ne donne habituellement pas d'instructions détaillées.

La police est obligée de suivre les instructions sans restrictions.

Ces instructions sont parfois communiquées au cours de l'enquête, parfois après la remise des dossiers. Si le procureur nécessite des preuves ou des informations supplémentaires, il peut ordonner à la police d'effectuer un complément d'enquête.

En Croatie, en Angleterre et Pays de Galles, en Irlande du Nord et en Irlande, le ministère public n'est pas autorisé à donner directement des ordres ou des instructions puisque la police est totalement indépendante. Dans la pratique cependant, la police sollicite parfois, en fait assez souvent, des conseils de la part du procureur dans les affaires complexes. Il peut s'agir par exemple d'éclaircir des points de légalité relatifs à des procédures particulières ou de savoir quels compléments d'enquête il conviendrait d'effectuer pour consolider le dossier.

Dans ces pays, il n'existe pas de voie hiérarchique entre le ministère public et la police ; celui-ci n'a pas le pouvoir de donner directement des ordres à la police, qui pour sa part n'est pas obligée de donner suite à une requête directe du procureur.

Approbation du ministère public (ou coopération avec lui) relativement à l'emploi de certaines méthodes de contrainte.

Dans de nombreux pays, le pouvoir de la police d'user de moyens de contrainte dans la conduite de ses enquêtes est restreint. Plus ces moyens sont susceptibles d'atteindre aux droits de l'homme ou aux droits constitutionnels fondamentaux (ou aux libertés), plus leur utilisation fait l'objet de restrictions. Pour un certain nombre d'entre elles, la police doit solliciter l'approbation préalable du ministère public ou sa coopération.

Normalement, la police doit obtenir l'approbation du ministère public ou une commission rogatoire lorsqu'elle souhaite employer des moyens de contrainte portant atteinte à certains droits de l'homme tels que ceux relatifs au respect de la liberté et de la vie privée.

Si les mesures prises à l'encontre du témoin ou du suspect (fouille, perquisition, saisie de correspondance, collecte de tissu cellulaire pour tests ADN, etc.) doivent porter atteinte à ses droits fondamentaux, la police est tenue d'obtenir soit l'approbation préalable du ministère public, soit une commission rogatoire d'une autorité judiciaire, juge d'instruction ou tribunal. En cas d'urgence ou de danger, dans l'impossibilité d'attendre l'approbation ou la commission rogatoire, la police peut appliquer les mesures mais devra soumettre un rapport circonstancié au ministère public ou à une autorité judiciaire pour approbation.

En ce qui concerne les arrestations et les gardes à vue, la police doit solliciter l'approbation du ministère public, qui de son côté soumet une requête quant au bien-fondé de la (prolongation de la) détention provisoire à un juge d'instruction ou à un tribunal.

Les mesures de contrainte qui n'entraînent aucune violation des droits de l'homme, telles que la prise de photos ou le relevé d'empreintes, ne requièrent en règle générale ni l'approbation préalable du ministère public ni la délivrance de commissions rogatoires.

Méthodes spéciales d'enquête

Lors d'une enquête, la police doit parfois recourir à des méthodes spéciales d'enquête, notamment en cas d'infraction grave ou d'infraction liée à la criminalité organisée ou à la criminalité internationale. La plupart de ces méthodes ont été mises au point ces dernières décennies.

Il existe un ensemble d'activités secrètes auxquelles la police peut se livrer lors d'une enquête criminelle : le recours à des indicateurs, l'infiltration, le pseudo-achat, les sociétés-écrans, les livraisons contrôlées, les filatures et la surveillance technique. Il convient de distinguer les méthodes intrusives des méthodes non intrusives.

La quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe ont assez récemment adopté une législation—telle que la loi RIPA, « Regulation of Investigatory Powers Act », au Royaume-Uni en 2002—ou ont communiqué des instructions générales comportant des règlements sur les méthodes clandestines d'investigation (dans quels cas et sous quelles conditions les utiliser).

Dans de nombreux pays certaines méthodes secrètes d'investigation telles que le pseudo-achat, les livraisons contrôlées, l'infiltration et le recours à des informateurs peuvent être utilisées avec la permission d'une autorité policière supérieure ou de haut rang telle que le commissaire principal ou l'officier de police en chef (Autriche, Islande, Portugal, Slovaquie et Ukraine). Dans de nombreux pays certaines méthodes telles que la surveillance technique sur une période limitée, généralement inférieure

à 72 heures, sont utilisables sur décision du commissaire principal ou du ministère public (Finlande, Pays-Bas et Slovaquie).

Dans d'autres pays, un certain nombre de méthodes peu ou non intrusives requièrent l'approbation du ministère public ou une décision de sa part sur leur application (Allemagne, Pologne, Italie, Portugal, Slovaquie, Suède, ancienne République yougoslave de Macédoine, Pays-Bas et Ukraine), sauf en cas d'urgence ou de délivrance préalable d'une autorisation par le juge d'instruction (Hongrie et Serbie-Monténégro).

Dans un certain nombre de pays, les méthodes d'enquête secrètes relativement intrusives—confiscation de la correspondance, interception des communications et recours à des agents infiltrés (Suisse)—nécessitent l'autorisation préalable d'une autorité judiciaire telle que le juge d'instruction (Hongrie, Italie, Liechtenstein, Pays-Bas, Espagne et Ukraine) ou la Cour suprême (Lettonie). En Irlande, pour l'interception des télécommunications, la police doit obtenir l'approbation préalable du ministère de la justice.

Là encore, les choses sont différentes en Angleterre et Pays de Galles. La police anglaise n'a pas besoin, ou plutôt ne peut pas demander au ministère public la permission d'utiliser des méthodes de surveillance intrusives ; elle reste tenue de solliciter une autorisation, mais auprès d'une autorité judiciaire. Même pour les méthodes intrusives « sous couverture », qui requièrent une autorisation judiciaire préalable dans presque tous les autres pays, la police anglaise n'a pas besoin de permission. Pour les fouilles et perquisitions, le recours à des indicateurs et les opérations clandestines, elle n'est tenue de demander la permission à personne.

J'aborderai maintenant la deuxième question.

II. Pouvoir du procureur de prendre le contrôle de l'enquête et de définir des priorités

Dans la plupart des pays, le procureur peut retirer le contrôle de l'enquête à la police, mais poursuit très souvent les investigations avec son aide (Belgique, Arménie, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Géorgie, Allemagne, Italie, Liechtenstein, Pologne, République slovaque, Espagne et Turquie).

Cela s'explique par le fait que dans ces pays le ministère public est responsable des enquêtes et est autorisé à donner des instructions à la police.

Le procureur prend le contrôle de l'enquête principalement lorsque l'affaire requiert un haut niveau de qualification de la part du responsable de l'enquête, qu'elle revêt un intérêt particulier pour le public ou qu'elle compromet des hommes politiques ou des haut fonctionnaires.

Dans d'autres pays, le procureur a le droit de retirer le contrôle de l'enquête à la police mais le fait rarement (Italie, Pays-Bas et Slovaquie). Cette possibilité n'existe pas en ce qui concerne la Bulgarie, la Croatie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, l'Irlande du Nord et l'Angleterre et Pays de Galles. En Norvège le procureur n'a pas besoin de prendre le contrôle de l'enquête car il lui est attribué d'office.

Dans certains pays, le procureur est automatiquement chargé de l'enquête si l'affaire compromet un policier (Finlande, Danemark et Suisse).

Dans de nombreux pays le procureur est autorisé à déterminer les aspects de l'enquête à traiter en priorité (Danemark, Géorgie, Hongrie, Islande, Monaco et l'ancienne République yougoslave de Macédoine), en éventuelle collaboration avec d'autres parties telles que le maire (Belgique) ou la police (Pays-Bas).

En dépit du principe de légalité, même en Allemagne et en Suisse le ministère public et la police coopèrent en cas de décision à prendre sur l'ajournement d'enquêtes mineures afin, par manque de ressources, de privilégier les affaires graves.

Quant à l'existence d'orientations générales en matière de politique criminelle, le principe de base choisi pour le système de poursuites pénales est déterminant. Il s'agit soit du principe de légalité soit du principe d'opportunité.

La majeure partie des Etats membres du Conseil de l'Europe a opté pour le principe de légalité comme base de sa pratique en matière de poursuites. L'adhésion au principe de légalité signifie que le ministère public n'a aucun pouvoir discrétionnaire sur les décisions du procureur. L'adhésion stricte au principe de

légalité existe dans très peu de pays, dont l'Italie et le Portugal. Dans ces pays, l'existence d'orientations générales en matière de politique criminelle est impensable.

L'adhésion au principe d'opportunité permet au ministère public d'exercer un pouvoir discrétionnaire sur les décisions de poursuite. Ce principe vaut en Belgique, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en France, en Islande, au Luxembourg, à Monaco, aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suisse. Dans ces pays il est possible de concevoir l'existence d'orientations générales en matière de politique criminelle tant pour la police que pour le ministère public.

Dans la plupart des pays adhérant au principe de légalité il existe des exceptions légales à son application ; ces pays pratiquent un système mixte.

En dépit du principe de légalité, dans un certain nombre de pays il existe des orientations générales en matière de politique criminelle à l'intention de la police (Autriche, République Tchèque, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Islande, Pologne, Monténégro, Slovaquie, Suède et Ukraine).

La question de savoir à qui il appartient d'élaborer ces orientations est compliquée. Dans les pays ayant répondu au questionnaire, il n'existe aucune règle semblant indiquer qu'il s'agit là d'une prérogative du ministère public.

Uniquement dans un nombre restreint de pays le ministère public ou les plus hautes autorités chargées des poursuites sont autorisées à élaborer des orientations générales en matière de politique criminelle à l'intention de la police (Belgique, Danemark, Géorgie, Islande, Monaco et Norvège, où les objectifs et les priorités de la police sont déterminés annuellement par le Directeur des Poursuites Publiques ou DPP), parfois en collaboration avec le ministère de la justice (Pays-Bas). Dans d'autres pays cependant, la formulation d'orientations générales en matière de politique criminelle incombe aux législateurs (Arménie), aux autorités de surveillance de la police (Croatie, République tchèque et Serbie-Monténégro), au gouvernement (Liechtenstein, Slovaquie, Espagne, Suède et Ukraine) ou, de façon conjointe, au procureur général et au haut responsable de la police (Allemagne).

III. Pouvoirs discrétionnaires de la police

La troisième question traitée dans ce rapport consiste à déterminer si la police a le pouvoir discrétionnaire de ne pas faire état au ministère public (qui se chargera ou non d'exercer des poursuites) de certaines affaires sur lesquelles elle enquête ; dans les cas où elle a ce pouvoir, nous en examinerons les limites.

Dans presque tous les pays, la police n'exerce pas de pouvoir discrétionnaire sur la déclaration ou la non-déclaration des enquêtes au ministère public. Dans de nombreux pays, la police peut donner des avertissements aux délinquants, voire imposer une amende avec paiement immédiat dans les cas de délits mineurs tels qu'infractions routières, mais en général la police ne peut agir à sa discrétion. Même dans les pays adhérant au principe d'opportunité, lorsqu'il est nécessaire de décider s'il convient ou non d'exercer des poursuites, seul le ministère public est autorisé à appliquer le principe d'opportunité et non la police. Dans certains pays, par exemple en Bulgarie, en Italie et en Pologne, un officier de police qui s'abstient de déclarer une infraction au ministère public commet lui-même une infraction.

Les Pays-Bas semblent faire exception à la règle. Dans ce pays, il existe un cadre juridique solide sur lequel les policiers peuvent s'appuyer pour savoir comment agir en fonction des infractions particulières rapportées ou constatées. Récemment, le 1^{er} mars 2003, le parquet a élaboré des instructions à l'intention de la police sur la manière de déterminer les aspects prioritaires d'une affaire.

Ces instructions comprennent deux règles de base : tout d'abord, la police ne peut entreprendre une enquête que si l'auteur de l'infraction est connu d'elle, sauf en cas d'infraction mineure n'entraînant ou n'ayant entraîné ni danger, ni blessures ni dommages. De plus, les enquêtes sont considérées comme peu prioritaires lorsqu'elles entrent dans le champ de certaines politiques, telles que la décision de ne pas ouvrir d'enquête dans les affaires de violence domestique afin de permettre aux bénévoles d'intervenir.

La seconde règle de base est la suivante : plus grave est l'infraction, plus intensive l'enquête. Les instructions donnent suffisamment de détails sur ces deux règles de base pour permettre aux policiers de déterminer aisément quelles infractions doivent entraîner l'ouverture d'une enquête. Ces instructions offrent donc à la police un certain pouvoir discrétionnaire sur la décision d'enquêter, mais ce pouvoir reste limité.

Cependant, il convient de garder à l'esprit que dans tous les pays il existe des restrictions sur le fond et la forme des enquêtes et que, du fait du manque de ressources, toutes les infractions ne font pas systématiquement l'objet d'enquêtes ou ces dernières sont parfois ajournées.

Dans tous les pays, le ministère public est responsable de la décision de suspendre l'enquête ou de l'ajourner. Une fois l'enquête décidée, en cas d'effectifs de police insuffisants, le ministère public décidera conjointement aux autorités policières ou aux autorités chargées des poursuites le moyen de remédier à cette situation. La planification de consultations ou l'organisation de consultations ad hoc avec la police, prenant en compte les problèmes de la police, constituent des instruments utiles pour résoudre ces difficultés. Un certain nombre de pays les utilisent, notamment la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Liechtenstein, la Suisse et la Turquie.

La police est tenue d'ouvrir une enquête si le ministère public l'exige. Il existe des pays, par exemple le Royaume-Uni et l'Irlande, où la police est indépendante et ne peut recevoir des ordres du ministère public. Celui-ci doit s'en tenir à solliciter ou suggérer l'ouverture d'une enquête. Dans la pratique, la police n'a jamais refusé d'ouvrir une enquête lorsque le ministère public lui en a fait la demande.

IV. Plaintes au sujet de la police, contact avec les médias et équipes communes d'enquête.

Dans sa dernière partie, ce rapport présentera trois thèmes moins en rapport les uns avec les autres que les précédents, mais liés par la question sous-jacente du contrôle exercé par le ministère public sur la police et de sa coopération avec elle.

Plaintes à l'encontre de la police

Au cours des enquêtes de la police, des événements peuvent donner lieu à des plaintes contre la police en général ou contre des policiers en particulier. L'équipe travaillant sur l'enquête ou un membre de l'équipe peut s'être rendu coupable d'une faute professionnelle à l'égard du suspect ou de son avocat, envers un témoin ou envers la victime. Il s'agira parfois d'un manquement aux règles de conduite, parfois d'une violation de la loi, fautes pouvant constituer une infraction pénale.

Selon la Recommandation (2000)19, paragraphe 21, le ministère public est censé examiner la légalité des enquêtes de la police. Mais ce paragraphe ne couvre pas les fautes professionnelles autres que les enquêtes illégales et les infractions pénales par des policiers.

Si la faute constitue une infraction pénale, dans tous les pays ayant répondu au questionnaire il est possible de porter plainte auprès du ministère public, que ce soit auprès d'un procureur général, de son supérieur hiérarchique, du Directeur des Poursuites Publiques ou du Chancelier de justice, qui décidera s'il y a lieu d'exercer des poursuites.

Si la faute ne constitue pas une infraction grave, il est très important que la personne incriminant le comportement de la police puisse avoir accès à des organes ou à des autorités à même de recevoir sa plainte.

Dans un certain nombre de pays, des organes spéciaux, distincts et indépendants de la police, ont été créés afin de recevoir les plaintes éventuelles des personnes ayant eu affaire à la police dans le cadre d'une enquête. En voici trois exemples : en Belgique il existe un comité permanent, le « Comité P », chargé du contrôle des services de police et autorisé à statuer sur les plaintes ; la Norvège a créé le 1^{er} janvier 2005 une autorité nationale habilitée à recevoir ce type de plaintes ; l'Irlande s'est quant à elle dotée d'un organe statutaire indépendant à cette même fin.

Il semble cependant que la création d'un comité ou d'une autorité distincte reste exceptionnelle.

Dans un assez grand nombre de pays, il est possible de porter plainte auprès des autorités policières supérieures. Il s'agit d'un mécanisme de contrôle interne pouvant en dernière instance conduire à une décision des plus hautes autorités policières telles que le préfet, l'inspecteur général de la police, voire le ministre de l'intérieur.

De plus, dans un certain nombre de pays tels que la Finlande, la Suède, les Pays-Bas, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Irlande du Nord, un médiateur national ou un médiateur de la police jouissant d'un statut indépendant est habilité à recevoir les plaintes relatives à d'éventuelles fautes professionnelles de la police.

En général, une plainte pour faute professionnelle conduit à des mesures disciplinaires à l'encontre du ou des agents de police incriminés.

Dans d'autres pays, il est possible de déposer les plaintes auprès du procureur. Si ce dernier rejette la plainte, le plaignant peut faire appel auprès d'un juge : soit d'un juge de la mise en état, comme en Lituanie, soit d'un tribunal, comme en Hongrie. En Autriche, les plaintes peuvent être déposées auprès du tribunal administratif indépendant (Verwaltungssenat).

Contacts avec les médias

La divulgation d'informations sur les enquêtes est un thème particulièrement important.

Communiquer des informations aux médias peut avoir des effets positifs. Le public a en général le droit de savoir que justice est faite, ou se fait, et que les infractions donnent lieu à des enquêtes et à des procès. Informer le public, c'est également lui montrer que la lutte contre la criminalité est prise au sérieux et que des efforts sont entreprises pour élucider les affaires et poursuivre les auteurs d'infractions en justice. De plus, informer le public contribue aussi à dissiper l'inquiétude générale suscitée par certains crimes.

Il existe cependant des risques à informer le public trop tôt dans une enquête ou avant la prononciation d'un verdict. Une déclaration informelle de culpabilité avant le prononcé du jugement peut par exemple porter atteinte à la règle de présomption d'innocence telle qu'énoncée dans l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou aux droits du défendeur. Divulguer des informations sur les affaires criminelles peut également influencer le jury dans les systèmes où les juges non juristes et les jurés jouent un rôle important dans l'administration de la justice pénale.

La couverture d'affaires par les médias peut avoir un effet manipulateur sur l'affect du public. Un autre risque lié à la divulgation d'informations sur les détails de l'enquête est que la Cour peut avoir des difficultés à s'en tenir à la stricte appréciation des faits lorsque des détails sensibles, certaines caractéristiques du crime et le modus operandi du criminel font l'objet d'un débat public.

Dans ce contexte, il est évident que la divulgation d'informations aux médias nécessite réflexion et précautions. En fait, il convient de trouver à chaque fois l'équilibre entre le besoin de la société d'être informée et les risques qu'entraîne la divulgation d'informations.

Dans certains pays, la loi indique dans quels cas informer le public. L'article 23 de la Loi sur l'information du Liechtenstein fournit à cet égard un bon exemple. Bien que l'article 12 stipule que les investigations, les questions et les recherches des médias sont en règle générale tolérées, il n'est possible de divulguer des informations sur les affaires en cours que si elles présentent un intérêt particulier aux termes de l'article 23 de la loi sur l'information.

Cet intérêt particulier existe si :

- la coopération du public est requise pour élucider les affaires ;
- l'affaire impose la divulgation immédiate d'informations de par sa gravité ou son caractère médiatique ;
- la divulgation d'informations permet d'éviter que les médias ne rapportent des faits inexacts ou de corriger des inexactitudes déjà rapportées, ou si elle est susceptible d'apaiser l'opinion publique ; ou enfin si
- les informations divulguées sont nécessaires à la protection de la population.

Ces quatre raisons se retrouvent dans les politiques d'information des médias d'autres pays, notamment du Portugal.

Dans de nombreux pays, les lois concernent le caractère confidentiel des détails des enquêtes. C'est ainsi que les informations touchant aux délinquants juvéniles et aux victimes, l'identité des auteurs des infractions et toute information susceptible de gêner les enquêtes doivent rester confidentielles.

Les contacts avec les médias comportent toujours une part de risque, notamment lorsque les policiers ou les procureurs, peu habitués à ces contacts, se laissent influencer par les journalistes et finissent par divulguer plus d'informations qu'il ne faudrait. Dans un assez grand nombre de pays donc, entre autres la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie et les Pays-Bas, des services de presse ont été créés permettant aux médias de recueillir régulièrement des informations auprès de policiers et procureurs

généraux expérimentés en matière de contacts avec les médias. Dans certains pays, la police ou le ministère public donnent des informations sur leur portail Internet.

En général, les informations sur les enquêtes en cours sont divulguées par la police lors de conférences ou communiqués de presse. Il s'agit toujours d'informations non susceptibles de gêner les enquêtes. Les informations d'ordre stratégique sont naturellement exclues, de même que celles portant atteinte au respect de la vie privée d'un particulier ou considérées comme secret d'Etat ou secret d'entreprise. Dans un certain nombre de pays donc, tels que la Belgique, l'Islande et l'Autriche, la communication avec les médias sur les affaires criminelles en cours d'enquête ou de jugement est prise en charge par le ministère public exclusivement, ou n'a lieu que sur son accord.

Dans la plupart des pays ayant répondu au questionnaire, la police et le ministère public sont tous deux habilités à communiquer avec les médias. Le ministère public informe les médias de ses décisions d'entamer ou de lever des poursuites et des charges pesant sur les accusés. Au Pays-Bas, pour les règlements de litiges par le versement de sommes élevées (supérieures à 50 000 euros) ou pour les règlements de litiges spéciaux, un communiqué de presse est requis.

Parfois, les réponses du questionnaire font référence à la « fuite » d'informations confidentielles à la presse. En cas de telles fuites, il s'agit de toute évidence d'un manquement à la règle du secret professionnel—bien que l'origine des ces fuites soit parfois difficile à identifier.

Equipes communes d'enquête

Le dernier point abordé dans ce rapport concerne les expériences impliquant des équipes communes d'enquête, leurs avantages et leurs inconvénients. Les enquêtes communes peuvent avoir lieu au niveau national ou international.

Dans le cadre de son programme de lutte contre le terrorisme, l'Union européenne a adopté le 13 juin 2002 une décision-cadre relative aux équipes communes d'enquête² basée sur la Convention européenne d'entraide judiciaire. Cette décision-cadre permet aux Etats membres de créer des équipes de police communes censées opérer dans plusieurs pays participants avec l'aide de représentants d'Europol, l'Office européen de police européen et d'Eurojust, l'Unité des procureurs de l'Union européenne. Les membres d'une équipe commune d'enquête qui n'interviennent pas dans leur propre Etat (membres détachés) sont autorisés à prendre des mesures d'enquête dans l'Etat d'intervention et à être présents lors de la mise en œuvre de ces mesures, si l'Etat d'intervention y consent.

Quelques pays uniquement ont eu recours à des équipes communes d'enquêtes oeuvrant au plan international.

Le 16 septembre 2004, les ministres de la justice français et espagnol ont annoncé la création de la première équipe commune d'enquête (ECE) entre Etats de l'UE. L'équipe franco-espagnole a pour mission d'enquêter sur les attaques de l'ETA contre des intérêts touristiques espagnols en 2003. Les deux pays examinent également la possibilité d'établir une autre ECE afin d'enquêter sur le financement d'une organisation affiliée à Al-Qaida. Les ECE sont composées de magistrats et d'enquêteurs de deux Etats membres ou plus ; au sein de ces Etats, elles sont investies des mêmes pouvoirs que ceux de la police judiciaire et peuvent y effectuer des perquisitions, y mener des interrogatoires et y intercepter des communications téléphoniques. Les ECE travaillent sur des affaires criminelles complexes nécessitant des investigations internationales et une action concertée et coordonnée des Etats participants.

Parallèlement à l'ECE franco-espagnole, une ECE a été créée entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni afin de combattre le trafic de drogue.

Dans un certain nombre de pays, entre autre l'Irlande, la République tchèque et la Suède, dépourvus d'expérience pratique en matière d'ECE, des lois ont récemment été adoptées et des circulaires sont parues afin de donner suite à la décision-cadre de l'Union européenne et de faciliter la création d'équipes communes d'enquête.

Au niveau national, de nombreux pays ont mis sur pied des ECE afin d'enquêter sur des infractions graves ou des affaires complexes, notamment l'Arménie, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la Finlande, la Hongrie, la Slovaquie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Ukraine.

² Journal Officiel des Communautés Européennes 162/1 (20.6.2002)

Seuls quelques pays parmi lesquels l'Italie, l'Autriche, Monaco, le Monténégro et le Portugal font état de l'inexistence complète d'ECE. Dans certains pays tels que le Danemark et la Norvège, la raison de cette inexistence est que les procureurs locaux font déjà partie des forces de police.

En règle générale, les pays ayant mis sur pied des ECE ne font état que d'avantages relativement à cette coopération entre la police et le ministère public.

Parmi les avantages les plus souvent cités, notons une communication et des échanges adéquats, la coordination des efforts d'investigation, des enquêtes rapides, efficaces et complètes et l'absence de redondance dans les actions entreprises.

Aucun inconvénient n'a été rapporté. Cependant, certains pays ne sont pas convaincus de la valeur ajoutée des ECE. Elles manqueraient de souplesse (Suisse), causeraient des problèmes lors de l'échange d'informations, généreraient des activités redondantes (Arménie) ou seraient limitées du point de vue de l'intensité et de l'efficacité de leurs enquêtes, par le fait que les policiers des ECE sont aussi sollicités par leurs supérieurs hiérarchiques locaux pour d'autres enquêtes (Lituanie).

Malgré ces remarques, la plupart des pays se déclarent très satisfaits de leur expérience en matière d'équipes communes d'enquête (Belgique, Finlande, Hongrie, Islande, Liechtenstein et République slovaque).