COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 13 mai 2005

CPGE (2005) 06

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

CONFERENCE DES PROCUREURS GENERAUX D'EUROPE
6E 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

CONTRIBUTION SUISSE
de M. Valentin Roschacher, Procureur général de la Confédération

I. Remarques générales

Dans le système qui est commun aux pays rattachés à la tradition française, le déclenchement des poursuites et la conduite de l'enquête de police judiciaire incombent au procureur. C'est dire si la problématique des relations entre le procureur et la police y est au centre de toute préoccupation d'efficacité dans l'application des lois répressives. Et ce, quels qu'en aient été les aménagements au fil du temps et même si la phase de récolte des preuves initiée par le procureur est menée à son terme par le juge d'instruction.

Sous une forme ou sous une autre, les textes en vigueur dans ces pays énoncent tous que *la police est subordonnée au procureur* pour tous les actes de police judiciaire qu'elle accomplit.

Que la police judiciaire agisse sous l'autorité ou sous l'impulsion du procureur ne signifie pas encore que ce rapport de subordination paralyserait la police et la priverait de toute capacité d'intervention propre sitôt que les faits qu'elle découvre sont susceptibles d'aboutir à l'ouverture de poursuites pénales. La subordination ne veut pas dire la sujétion ni la passivité des organes d'enquête.

Les ressources humaines, matérielles et techniques pour l'enquête sont en mains de la police, alors que le procureur est seul habilité à ouvrir des poursuites. Ainsi située, la relation entre la police et le procureur ne peut s'inscrire que dans une perspective d'échanges et d'appuis mutuels. C'est dire si, dans la pratique, la subordination voulue par les textes se traduit en terme d'interdépendance plutôt que de dépendance.

Pour illustrer cette affirmation, on peut prendre exemple sur 3 catégories d'action de la police judiciaire : la flagrance, la mise en oeuvre sur plainte et le travail d'initiative. Ce sont des tâches permanentes dans lesquelles le lien de subordination avec le procureur ne peut être ni une entrave ni une interférence à leur accomplissement diligent et efficace. Il n'est d'ailleurs pas ressenti comme cela.

Ainsi des enquêtes dites de « flagrant délit », ou de celles déclenchées à l'impulsion d'un tiers, ce tiers étant le plus fréquemment la victime. Dans des situations de ce genre, naturellement, la police agit d'office – c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de requérir ou d'attendre l'autorisation préalable du procureur –. Avec toutefois la condition de lui faire obligatoirement rapport des interventions et des premières constatations.

La question de la subordination de la police judiciaire au procureur n'est bien évidemment pas un obstacle, non plus, au travail d'initiative de la police, soit la recherche spontanée des infractions et de leurs auteurs. Sous cet aspect, la subordination de la police judiciaire au procureur présente un sens qui n'est pas strictement hiérarchique. Dans l'acception ici entendue, la subordination ouvre la voie, dans le domaine du travail d'initiative, à de véritables directives de politique criminelle, permettant à la police de prévoir la spécialisation temporaire ou durable de son activité et la planification de ses ressources – et donc l'engagement judicieux de ses moyens. Autrement dit, la subordination permet d'orienter le travail d'initiative de la police judiciaire. La police est ainsi moins livrée à elle-même pour la fixation de ses priorités. Dans ce domaine, la subordination de la police au procureur offre des avantages réciproques.

Dans chacun de ces 3 exemples, le fait que le procureur doive être à terme nanti des faits n'empêche nullement que, par la suite, la police poursuive son enquête selon les consignes du procureur. L'avis au procureur vise plus à permettre la décision sur l'ouverture des poursuites qu'à soustraire à la police la compétence de continuer les investigations. J'insiste sur ce point, car cette possibilité de déléguer des actes à la police *après* l'ouverture des poursuites n'est pas unanimement acceptée.

La question de l'autorité ou de l'impulsion du procureur est plus sensible lorsque l'on quitte les 3 situations qui viennent d'être esquissées pour aborder celles qui peuvent se présenter lorsque c'est le procureur lui-même qui déclenche l'enquête. Ici, la place pour des « standards » ou des directives prédéfinis s'amenuise. En effet, ces « standards » ou ces directives ne sont plus seuls à contribuer à la réussite des investigations. Entrent en jeu la *stratégie* d'enquête et les contributions respectives de chacun à sa bonne fin, à savoir recueillir des preuves suffisant à obtenir d'un tribunal le châtiment du coupable.

Dans nos systèmes continentaux, il est ainsi largement admis aujourd'hui que le partage des tâches est le suivant : sitôt l'enquête ouverte, le procureur est responsable du choix des mesures d'investigation et de l'ordre dans lesquels il convient de les exécuter (le procureur énonce le « quoi ») ; et la police décide de façon autonome des moyens à engager et de leur ampleur (la police choisit le « comment »).

Mais la frontière entre ces 2 sphères d'activités n'est pas étanche. Il faut reconnaître à chacun de ces 2 acteurs nécessaires et indissociables de l'enquête la faculté de formuler des suggestions. L'usage de cette faculté ne saurait être compris comme une immixtion intempestive de l'un dans le domaine réservé de l'autre.

Il est cependant clair que c'est le procureur qui porte la responsabilité de l'enquête de police et qu'à ce titre il est seul à assumer ses décisions. Cette primauté n'est pas toujours aisée. Mais cette primauté – qui est, répétons-le, moins une affaire de hiérarchie que de responsabilité – prend toute son importance dans les systèmes juridiques qui ne connaissent pas la fonction du juge d'instruction. Car c'est alors le procureur qui, non seulement, mène de bout en bout la collecte des preuves, avec le concours de la police, mais c'est encore – et surtout – lui, le procureur, qui aura à les présenter devant le tribunal pour confondre et faire condamner le coupable.

Autrement dit, dans les ordres juridiques qui ne connaissent pas la fonction de juge d'instruction, la réflexion et la décision du procureur, directeur d'enquête, s'inscrivent d'emblée dans la perspective du procès. Aussi est-il logique et cohérent que le dernier mot revienne au procureur.

II. Brève présentation de la situation suisse

1. Depuis le 1er janvier 2002, les autorités fédérales de poursuite pénale et de police (Ministère public de la Confédération, Office fédéral de la police et Juges d'instruction fédéraux) ont la compétence exclusive de mener des procédures pénales dans les domaines du crime organisé, du blanchiment d'argent et de la corruption à l'échelon intercantonal et international. La Confédération est également compétente, mais à titre subsidiaire seulement, en matière de lutte contre la criminalité économique (pour de plus amples détails, cf. le site internet du Ministère public de la Confédération : http://www.ba.admin.ch/francais/start.php).

2. Pour remplir sa tâche, le Ministère public de la Confédération dispose de la Police judiciaire fédérale. Cette dernière est dirigée par le Procureur général de la Confédération et est sous la surveillance de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 17 al. 1 de la Loi fédérale sur la procédure pénale, ci-après PPF). Particularisme hélvétique oblige, la police judiciaire de la Confédération collabore, en règle générale, avec les autorités de police compétentes des cantons. Dans chaque cas, elle les informe de ses recherches, dès que le but et l'avancement de la procédure le permettent (art. 17 al. 4 PPF). Lorsque les polices cantonales sont engagées dans une opération dirigée par le Ministère public de la Confédération, elles appliquent la procédure fédérale et sont considérées comme des forces de police fédérale.

3. Si le Procureur général dirige la police judiciaire fédérale dans les enquêtes, il n'en est toutefois pas le chef et ne peut pas prendre non plus de mesures coercitives ou disciplinaires à l'encontre de ses membres. Il lui appartient en revanche de statuer sur les recours dirigés contre les actes de la police judiciaire et ses décisions peuvent être déférées à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Ce ne sont donc ni l'Office fédéral de la police - dont la police judiciaire fédérale est un organe – ni le Département fédéral de justice et police (auquel l'Office fédéral de la police est subordonné) qui statuent sur de tels recours mais bien exclusivement les autorités chargées de diriger, respectivement de surveiller la police judiciaire dans ses tâches propres.

4. Le fait d'avoir un corps de police judiciaire affecté directement aux enquêtes du Ministère public est en lui-même un gage de collaboration dans la subordination, respectivement un appel à l'interdépendance telle que décrite ci-dessus. Cette subordination directe est d'autant plus garante d'efficacité que tous les acteurs de la poursuite pénale (procureurs et policiers) ont suivi au début de leur engagement une formation commune de 3 mois pour forger et développer le travail en équipe (teamwork). A cela s'ajoute l'existence d'officiers d'enquêtes qui sont les intermédiaires directs entre la police et les procureurs. Ils ont pour tâche de planifier et de coordonner au sein de la police l'engagement d'enquêteurs des divers commissariats et de diriger ces groupes d'enquête selon la planification et la stratégie élaborée d'entente avec les procureurs. Les policiers, ne serait-ce que par les officiers d'enquête, sont en effet systématiquement associés aux procureurs pour l'élaboration de la stratégie et la planification des opérations, éléments qui sont récapitulés dans un document interne élaboré comme un véritable projet de management contraignant pour tous les acteurs de la procédure incriminée. Par ce moyen, la police connaît d'emblée les buts visés pour avoir été associée à leur choix ; elle maîtrise ainsi mieux la chronologie des opérations et ressent moins de frustration grâce à sa participation très directe à la définition des diverses phases et opérations.

5. Dans les domaines de compétence, exclusive ou subsidiaire, de la Confédération, l'engagement d'experts et d'analystes financiers est indispensable. Le Ministère public de la Confédération dispose d'un Centre de compétences composé de tels experts financiers. Ces derniers sont responsables, vis-à-vis du procureur en charge de l'enquête, de la planification, de l'exécution et du contrôle des tâches et travaux relevant de leur spécialité et cela même si une partie des travaux est effectuée par des enquêteurs de la police judiciaire. Tout comme la police, les experts financiers sont associés à la définition des buts et de la stratégie de l'enquête et leurs missions et la planification de leurs engagements sont également arrêtées dans le projet de management obligatoire pour toute procédure d'une certaine envergure. Cette association initiale des experts financiers à la définition des buts et de la stratégie est une autre manière d'obtenir une collaboration optimale entre le Ministère public et la police puisqu'elle permet aussi, dans le domaine de l'expertise et de l'analyse financière, d'arrêter des méthodes de travail identiques pour les deux entités et d'éviter les dérives solitaires fréquemment rencontrées par le passé dans la recherche des éléments de preuves.

6. Ces quelques trop brefs développements avaient pour but de vous démontrer comment nous avons tenté, dans le cadre d'un système légal et procédural qui n'a pas encore été entièrement adapté aux nouvelles compétences qui sont les nôtres, de parvenir à une collaboration efficace entre les deux entités dans le respect des attributions respectives de chacune. Pour que la subordination de la police au Ministère public permette une collaboration plus efficace encore, il conviendrait de songer à un nouveau modèle qui existe déjà dans un canton suisse, celui de Bâle-Ville et qui a fait ses preuves. Dans ce système, la police judiciaire est directement intégrée dans les structures du ministère public. Par la subordination non seulement technique mais aussi administrative de la police judiciaire au Procureur général, ce dernier peut disposer à sa guise des ressources humaines, matérielles et techniques de la police. Ce faisant, il est mieux à même d'arrêter une véritable politique criminelle puisqu'il lui est ainsi possible, non seulement de fixer les priorités mais d'engager seul et directement les ressources nécessaires à leur réalisation. Ce système qui, de prime abord, semble relever de la confusion des rôles est une solution qui devrait être explorée pour obtenir un maximum d'efficacité, sans compter que dans les systèmes qui ne connaissent pas le juge d'instruction, elle atteint parfaitement le but assigné au Ministère public, à savoir diriger de bout en bout l'enquête pour obtenir les éléments nécessaires à la soutenance de l'accusation devant le tribunal.