



CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEEN (CCPE)

Questionnaire en vue de la préparation de l'Avis n° 10 du CCPE sur les relations entre les procureurs et la police et/ou les autres instances chargées d'enquête

A titre préliminaire, je relève qu'en Suisse, les questions de police relèvent de la souveraineté des cantons. Il existe dès lors de nombreux corps de police (cantonaux, municipaux, etc) disposant chacun de leur organisation propre. S'agissant toutefois des relations entre les procureurs ou la police et/ou les autres instances chargées de l'enquête, cette apparente complexité ne pose pas de problèmes particuliers depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2011, d'un Code de procédure pénale qui régit la poursuite et le jugement par les autorités pénales de la Confédération et des cantons, des infractions prévues par le droit fédéral (Code de procédure pénale du 5 février 2007, Recueil systématique du droit fédéral, RS 312.0, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20052319/index.html>).

Les réponses que je fournis ci-dessous concernent les relations entre le Ministère public de la Confédération (ci-après MPC) et la Police judiciaire fédérale (ci-après PJJF), étant précisé que le MPC peut aussi recourir aux services des forces de police des cantons (cf. Loi sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération du 19 mars 2010 – LOAP – Recueil systématique du droit fédéral, RS 173.71, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072377/index.html>)

A. Les relations entre les procureurs et la police

1. Veuillez décrire brièvement les relations entre les procureurs et la police ou une autre instance chargée d'enquête dans votre pays.

Le ministère public est le représentant de l'État. Il a pour mission de garantir l'exercice uniforme de l'action publique, dans le respect de la maxime d'office et du principe de légalité. Il apparaît comme le seul accusateur principal au procès pénal. Le modèle de poursuite pénale choisi dans le CPP est caractérisé par l'absence totale de juge instruction et c'est donc le ministère public qui conduit l'ensemble de la procédure préliminaire, en sa qualité d'autorité l'instruction. Le fait que les investigations, l'instruction et la mise en accusation relèvent de sa seule autorité est de nature à conférer une grande efficacité à la poursuite pénale. Cependant pour contrebalancer ce pouvoir exorbitant du ministère public et cette perte du double regard (juge instruction – ministère public), le CPP instaure un tribunal des mesures de contrainte et consacre le renforcement des droits de la défense.

Dans le cadre de la procédure préliminaire, le ministère public occupe une fonction centrale (article 299 ss CPP). En particulier, à l'égard de la police, à qui il peut édicter des directives (art. 306 al.1; 307 al.1 et 2 CPP). Il conduit lui-même, dans la mesure du possible, les premières auditions importantes (article 307 al.2 in fine CPP). Il établit durant l'instruction l'état de fait et l'appréciation juridique du cas pour lui permettre de mettre un terme à la procédure préliminaire (art. 308 al. 1 CPP). C'est à lui d'ouvrir l'instruction (art. 309 CPP), de prononcer, le cas échéant, une ordonnance de non-entrée en matière (art. 310 CPP), de clôturer l'enquête (art. 318 CPP), de prononcer une ordonnance de classement (art. 326 CPP) ou d'établir un acte d'accusation (art. 324ss CPP).

Durant la procédure préliminaire, le ministère public agit comme autorité de poursuite et de surveillance de la police. Il doit être informé de tous les actes effectués par la police durant l'enquête ; il porte d'ailleurs la responsabilité de l'enquête, il dirige la procédure et a la compétence de donner des instructions à la police.

2. Existe-t-il un dialogue avec le procureur concernant le travail de la police ou une autre instance chargée d'enquête ?

Au vu des explications ci-dessus, il est évident qu'il y a un dialogue permanent entre le procureur et les policiers affectés à son enquête et qu'il est chargé de diriger.

3. Le procureur est-il impliqué dans les formations dispensées à la police ou une autre instance chargée d'enquête ?

Pour ce qui concerne la police judiciaire fédérale, le programme de formation est établi d'entente entre le ministère public et la direction de la police. Les procureurs peuvent être appelés à dispenser un enseignement lors de ces formations.

B. Dispositions actuelles légales et réglementaires

4. Les relations entre les procureurs et les instances chargées d'enquête sont-elles déterminées par la loi ou par d'autres normes écrites ? Décrivez-les brièvement.

Cf. ci-dessus, réponse 1 al. 2.

C. Responsabilité du procureur dans l'établissement des priorités pour les enquêtes sur les infractions

5. Comment les priorités pour initier des enquêtes pénales dans votre pays sont-elles déterminées ?

Il existe une planification quadriennale pour les priorités de la poursuite pénale. C'est le Procureur général de la Confédération qui les fixe pour ce qui relève de la juridiction fédérale.

6. Les procureurs ou le ministère public ont-ils une influence de façon directe sur la détermination de ces priorités ?

Cf. ci-dessus, réponse 5.

D. Responsabilité du procureur durant l'enquête

7. Les procureurs sont-ils responsables de la conduite des enquêtes dans votre pays ? Si ce n'est pas le cas, qui endosse cette responsabilité ?

Oui. Cf. ci-dessus, réponse 1.

8. Durant quelle phase de la procédure le procureur reçoit-il les plaintes (dès lors qu'elle est déposée ou après que la police a mené son enquête) ?

Selon l'article 304 CPP, la plainte pénale doit être déposée auprès de la police, du ministère public ou de l'autorité pénale compétente en matière de contravention, par écrit ou oralement. L'article 306 CPP régit les tâches de la police au stade de l'investigation policière, soit les tâches de police judiciaire, à l'exclusion des missions de prévention criminelle qui sont, elles, réglées par les lois sur la police. Les investigations policières dont il est ici question sont effectuées du propre chef de la police et non sur délégation. La police jouit, en vertu de l'article 4 al.1 CPP, d'une indépendance dans ses investigations et son modus opérationnel, ceci dans les limites assignées par le CCP. L'intervention de la police dans le cadre fixé par l'article 306 CPP est indépendante et ne nécessite pas d'autorisation, à ce stade, du ministère public ; ceci dans un but de rapidité et d'efficacité de la poursuite pénale. Le message du Conseil fédéral rappelle que, forte de son savoir-faire et de sa proximité des événements, la police doit pouvoir entreprendre les premières investigations même sans ordre du ministère public (Feuille fédérale 2006, page 1244). Le but de cette disposition est de réglementer l'activité policière tout en laissant à la police une marge de manœuvre lui permettant d'agir rapidement et efficacement. L'activité policière reste néanmoins

sous la surveillance du ministère public (article 15 alinéa 3 CPP) et soumise aux mêmes règles que l'instruction par le ministère public en vertu de l'article 306 alinéa 3 CPP. Ainsi, la police doit rendre compte périodiquement de ses activités au ministère public qui pourra, le cas échéant donner des instructions ou des directives (article 307 alinéa 2 et 3 CPP). Il s'agit, selon le message du Conseil fédéral, de parer au risque d'une expansion trop importante et incontrôlée des activités de la police en matière d'investigations au détriment de l'instruction.

L'article 307 CPP règle la collaboration de la police avec le ministère public dans ce type d'investigation. Selon cette disposition, la police informe sans retard le ministère public sur les infractions graves et tout autre événement sérieux. Le but de cette disposition est d'assurer que le ministère public se rende immédiatement sur les lieux de manière à prendre la direction de la procédure préliminaire et donne ainsi au ministère public un instrument lui permettant d'exercer efficacement sa fonction de direction, limitant en même temps l'autonomie de la police dans l'exercice de son activité d'investigation.

D'ailleurs, selon l'alinéa 2 de l'article 307 CPP, le ministère public peut en tout temps donner des directives à la police et lui confier des mandats ou se saisir d'un cas.

Enfin, selon l'alinéa 3 de cette disposition, la police établit régulièrement des rapports écrits sur les mesures qu'elle a prises et les constatations qu'elle a faites. Elle les transmet au ministère public accompagnés des dénonciations, des procès-verbaux, des autres pièces ainsi que des objets de valeur mise en sûreté. Les rapports, pièces et objets devront être suffisamment complets pour permettre au ministère public de décider de la suite nécessaire à donner à l'affaire.

On voit donc par le biais de ces dispositions que si la plainte est adressée directement au ministère public, ce dernier la transmet à la police pour qu'elle procède aux investigations nécessaires. Dans le cas où la plainte est déposée directement auprès de la police, celle-ci mène elle-même ses investigations avec les cautions rappelées ci-dessus et avec l'obligation d'informer le procureur et de lui transmettre les pièces nécessaires

9. Quel est le degré d'autonomie de la police ou de toute autre instance chargée d'enquête durant la phase d'enquête ?
Cf. réponse ci-dessus.
10. Le procureur a-t-il le pouvoir d'empêcher ou de mettre fin à une enquête ?
Oui, cf. art. 310 et 326 CPP.
11. Comment est décidée la compétence d'enquêter du service de police ou d'une autre instance ?
La question ne se pose pas puisque seules la police et le ministère publics sont des autorités de poursuite pénale (art. 2 al. 1 LOAP).
12. Si le procureur dirige la police ou une autre enquête pénale dans votre pays, a-t-il le pouvoir de contrôler le respect de l'application des instructions qu'il a données ? Si oui, veuillez décrire brièvement.
Cf. art. 15 al. 2 et 3 CPP qui confie au ministère public la surveillance de la police à tous les stades de l'enquête.

E. Responsabilité du procureur dans le respect de la loi

13. Le contrôle du respect de la loi par la police ou toute autre instance chargée d'enquête fait-il partie des responsabilités du procureur ? Si oui, durant quelle(s) phase(s) et par quels moyens de contrôle ?
Oui, cf. ci-dessus, réponse 12.

F. Principes communs concernant la police

14. Existe-t-il des règlements écrits concernant la conduite des enquêtes criminelles par la police ou autre instance chargée d'enquête ?

Cela dépend naturellement de la manière dont les cantons sont organisés. Pour la Confédération, il existe un Manuel de police judiciaire fédérale qui compile, voire remplace les directives internes et qui codifie les bonnes pratiques dont doivent user le ministère public et la police judiciaire fédérale. Si la forme varie, pratiquement tous les cantons ont aussi, à ma connaissance, une telle codification.

15. Sur quoi portent ces règlements ? (par exemple, la manière de procéder à des interrogatoires, la privation de liberté, etc.)

Ils portent sur les bonnes pratiques à appliquer pour tous les actes d'enquête, y compris pour les mesures de contrainte.

G. Contrôle général sur la police

16. En quoi consiste le système de contrôle de la police (interne/externe) ? Le procureur joue-t-il un rôle dans ce système ?

Cf. art 15 CPP. devoir de surveillance du ministère public sur les actes de la police et possibilité de donner des directives ou instructions.

17. Le procureur a-t-il le pouvoir de prononcer des sanctions ?

Non mais il dénonce les manquements à la direction de la police judiciaire qui dispose, elle, du pouvoir de conduire des enquêtes disciplinaires et de sanctionner.

H. Conclusions

18. S'agissant des relations entre les procureurs et les instances chargées d'enquête dans votre pays, quels en sont les principaux enjeux actuels ?

Avant 2011, la Confédération et chaque canton avait son propre code de procédure pénale. Le nouveau code limite considérablement l'autonomie de la police qui, même dans le domaine de ses tâches propres de police judiciaire, reste soumise à la surveillance du ministère public qu'elle doit informer régulièrement de l'état et de l'avancement de ses investigations. Cela a été parfois ressenti comme une capitis diminutio par les policiers et ce changement nécessite beaucoup d'efforts et d'énergie de la part du ministère public pour qu'une saine compréhension des rôles permette de conserver une efficacité optimale de la poursuite pénale par le biais d'une autonomie contrôlée des investigations policières.