



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

**LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE
DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES**

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Espagne	15
Italie	19
Portugal	23
Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles)	27
Suisse	31

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

En France, l'activité de police judiciaire est principalement exercée par les fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Si l'on prend l'expression au sens organique, la police judiciaire est hiérarchisée selon la compétence des personnels en officiers de police judiciaire, agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints. Elle comprend aussi divers *« fonctionnaires et chargés de certaines fonctions de police judiciaire »*. Elle est organisée en services qui n'ont qu'une activité de police judiciaire et en services qui exercent conjointement une activité de police administrative.

Dans la procédure pénale, **la police judiciaire réalise l'enquête** préalable à l'ouverture de l'instruction. En effet, selon l'article 14 du code de procédure pénale, elle a pour mission *« de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte »*.

Dans son activité d'enquête, la police judiciaire est placée sous la direction et le contrôle du ministère public. Compétent pour réaliser ou faire réaliser *« tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale »*, le procureur de la République, *« dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal »*. De plus, les membres de la police judiciaire ont l'obligation de lui rendre compte. Ainsi, l'article 19 du code de procédure pénale prévoit que les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer le procureur de la République sans délai des infractions dont ils ont connaissance et *« de lui faire parvenir, dès la clôture des opérations, les procès-verbaux qu'ils ont dressés »*. En cas de crimes et de délits flagrants, ils doivent également l'informer immédiatement. De même, dans le cadre d'une enquête préliminaire relative à un crime ou un délit, ils doivent l'aviser dès qu'ils identifient un suspect.

Les pouvoirs d'investigation de la police judiciaire diffèrent selon que l'infraction est flagrante ou non.

Dans le premier cas, **les officiers de police judiciaire disposent de pouvoirs de contrainte importants** pendant toute la durée de l'enquête, qui est en principe limitée à 8 jours, à moins qu'elle ne soit prolongée de la même durée par le procureur de la République. Ils peuvent notamment procéder sans autorisation aux actes suivants : conservation des indices, saisie de tous les objets liés à l'infraction et trouvés sur le lieu du crime, arrestation de l'auteur présumé, prélèvements externes nécessaires à la réalisation d'examens, relevés signalétiques, visites domiciliaires, perquisitions, saisies de pièces à conviction, réquisition des données informatiques des organismes publics et de la plupart des personnes morales de droit privé. Ils peuvent également adresser des convocations à comparaître aux personnes susceptibles de fournir des renseignements et défendre à toute personne de s'éloigner du lieu de l'infraction. Ils peuvent, en outre, pour les besoins de l'enquête, placer en garde à vue pour une durée de 24 heures la personne soupçonnée, à condition d'en informer le procureur.

Il n'en va pas de même **dans le cadre d'une enquête préliminaire**, qui est menée soit sur les instructions du procureur de la République soit d'office et dont la durée n'est pas limitée par le code de procédure pénale. **La police judiciaire ne peut exercer aucune des prérogatives précédemment décrites sans l'autorisation du procureur** (ou du juge des libertés et de la détention saisi par le procureur), **si ce n'est le placement en garde à vue pour les premières 24 heures**. Cependant, pour les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction, elle peut agir sans autorisation si elle obtient l'assentiment exprès de la personne concernée.

Une fois l'information judiciaire ouverte, la police judiciaire réalise les actes d'instruction qui lui sont délégués par le juge d'instruction : elle « *exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions* ».

La police judiciaire, chargée de la réalisation concrète de l'enquête, est donc présente pendant toute la phase initiale de la procédure pénale, exerçant sa mission d'abord sous la direction du ministère public, puis sous celle du juge d'instruction. C'est surtout pendant l'enquête préliminaire préalable à l'instruction – et encore plus dans le cadre de l'enquête de flagrance – qu'elle dispose d'une large autonomie.

La police judiciaire est l'acteur dont le rôle dans la phase préliminaire de la procédure pénale est le moins connu. Il est donc apparu pertinent d'analyser la place que d'autres pays européens lui accordent, en ne prenant en compte que la procédure de droit commun.

Six pays ont été retenus : **l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suisse**. Pour le Royaume-Uni, seules les dispositions en vigueur en Angleterre et au pays de Galles ont été examinées.

Pour chacun de ces pays, le rôle de la police judiciaire dans l'instruction des affaires pénales est analysé au travers de trois questions :

– **la mission générale de la police judiciaire pendant l'instruction**, en distinguant, dans la mesure du possible, la phase qui suit immédiatement la réalisation d'une infraction de l'instruction *stricto sensu* ;

– **le degré d'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction**, en conservant la même distinction entre les premières investigations et l'instruction *stricto sensu* ;

– **les prérogatives mises à sa disposition pour lui permettre de mener à bien sa mission.**

L'examen des dispositions étrangères montre que :

– **en Angleterre et au pays de Galles, la police, bien que progressivement privée de sa fonction de poursuite, continue à jouer un rôle prépondérant ;**

– **dans les autres pays, les textes s'efforcent de limiter l'activité que la police judiciaire réalise de sa propre initiative.**

1) Bien que progressivement privée de sa fonction de poursuite, la police continue à jouer un rôle prépondérant en Angleterre et au pays de Galles

a) La place croissante du service national des poursuites a corrélativement entraîné l'affaiblissement du rôle de la police

Traditionnellement, la police anglaise réalisait l'enquête et procédait à l'accusation sur la base des éléments réunis par elle pendant ses investigations, **mais le service national des poursuites**, mis en place à partir de 1986 pour assurer l'unité des poursuites, joue un rôle croissant dans la phase préliminaire de la procédure pénale et **l'a peu à peu privée de sa fonction de poursuite.**

Dans les premières années de son existence, le service national des poursuites décidait ou non de poursuivre sur la base du dossier constitué par la

police. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2003 sur la justice pénale, c'est lui qui rédige la plupart des actes d'accusation.

b) La police continue à jouer un rôle prépondérant dans la phase préliminaire de la procédure pénale

La police continue toutefois à exercer la plupart de ses pouvoirs d'enquête de sa propre initiative : elle ne reçoit **aucune instruction du service national des poursuites** et dispose de toutes les prérogatives lui permettant d'arrêter rapidement le suspect et de réunir les preuves de l'infraction. En effet, bien qu'elle ait besoin de l'autorisation d'un juge pour mettre en œuvre les actes d'enquête les plus attentatoires aux libertés, elle peut réaliser la plupart de ces actes de sa propre initiative lorsque l'infraction est grave et qu'elle dispose de fortes présomptions.

2) Dans les autres pays, les textes d'efforcent de limiter l'activité que la police judiciaire réalise de sa propre initiative

La police judiciaire est plus ou moins explicitement chargée d'un double rôle pendant la phase préliminaire de la procédure pénale : elle enquête de son propre chef dès qu'elle apprend qu'une infraction a été commise et assiste ensuite l'organe chargé de l'instruction après l'ouverture d'une information judiciaire.

a) Les premières investigations menées par la police judiciaire de façon autonome immédiatement après la constatation d'une infraction sont limitées

En Allemagne, en Espagne, en Italie, au Portugal et en Suisse, la police judiciaire a la possibilité d'enquêter de sa propre initiative immédiatement après qu'une infraction a été commise.

Toutefois, **le champ de son activité est limité par les textes**. Ainsi, les codes de procédure pénale allemand et suisse prévoient qu'elle peut seulement « *prendre les mesures ne souffrant aucun retard* ». De même, le code de procédure pénale espagnol définit strictement les premières investigations policières aux « *mesures préventives et conservatoires* ».

Par ailleurs, **la durée de ces premières investigations est encadrée** : les polices judiciaires allemande et italienne doivent transmettre leurs procès-verbaux « *sans délai* » au ministère public, cette rédaction visant à faire intervenir ce dernier aussi rapidement que possible dans la procédure. **En Espagne, les membres de la police judiciaire commettent une faute disciplinaire s'ils attendent plus de 24 heures pour communiquer le résultat de leurs premières investigations**. Au Portugal, la durée de ces premières investigations n'est pas explicitement limitée, mais la police judiciaire dispose de

10 jours pour indiquer au ministère public qu'elle a pris connaissance d'une infraction.

b) Bien que restreinte, l'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction n'en est pas moins réelle dans plusieurs pays, en particulier dans ceux qui ont confié l'instruction au ministère public

Après l'ouverture formelle de l'instruction, la police judiciaire agit dans le cadre des directives qu'elle reçoit de l'organe chargé de l'instruction, membre du ministère public ou juge d'instruction selon les cas. Placée dans une situation de dépendance fonctionnelle à l'égard de cet organe, la police judiciaire dispose néanmoins de la liberté de choisir les moyens techniques qu'elle met en œuvre.

Ainsi, **en Espagne, la police judiciaire doit cesser son activité autonome** et réaliser tous les actes qui lui sont demandés dès lors que la procédure pénale *stricto sensu* est commencée. De même, **le code de procédure pénale fédéral suisse actuellement en vigueur prévoit que la police judiciaire est subordonnée au juge d'instruction** après l'intervention de ce dernier dans la procédure.

En revanche, **en Italie et au Portugal**, parallèlement aux actes qu'elle réalise à la demande ou sur délégation du ministère public, **la police judiciaire continue à disposer d'une certaine autonomie pendant l'instruction : elle peut poursuivre son activité autonome d'enquête à condition toutefois d'en informer le ministère public**. Le nouveau code de procédure pénale fédéral suisse, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011, donne également cette faculté à la police judiciaire.

Par ailleurs, en Allemagne, **le code de procédure pénale permet aussi à la police judiciaire d'intervenir sans instruction préalable du ministère public dans les cas d'urgence**, les fonctionnaires de police qui ont la qualité d'« agent de l'instruction » pouvant alors exercer certaines compétences en principe réservées au juge.

* *

*

L'examen des dispositions étrangères permet d'établir une corrélation entre l'autonomie de la police judiciaire dans la phase préliminaire de la procédure pénale et la prise en charge de l'instruction par le ministère public. En effet, le code de procédure pénale espagnol et le code de procédure pénale fédéral suisse actuellement en vigueur, qui confient la direction de l'instruction à un juge d'instruction, accordent moins de prérogatives à la police judiciaire que les codes de procédure pénale allemand, italien et portugais, que le nouveau code de procédure pénale fédéral suisse et que les textes anglais.

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

ALLEMAGNE

L'activité de police judiciaire est principalement exercée par les fonctionnaires des services de police, et le code de l'organisation judiciaire établit une distinction entre, d'une part, les fonctionnaires de police qui ont la qualité d'« agent de l'instruction » et qui disposent par conséquent de prérogatives étendues pendant cette phase de la procédure pénale et, d'autre part, les autres fonctionnaires de police, aux attributions plus limitées.

Comme **la police relève de la compétence des *Länder* (1)**, dans chaque *Land*, un règlement spécifique énumère les personnels, qu'ils appartiennent à la police ou à d'autres services (douanes, eaux et forêts, sécurité sanitaire, etc.), qui sont agents de l'instruction.

La police judiciaire procède aux constatations immédiates après qu'une infraction a été commise. Ensuite, pendant l'instruction, elle exerce les compétences que le ministère public, maître de cette phase de la procédure (2), lui confie. Après que l'instruction a commencé, le code de procédure pénale permet aussi à la police judiciaire d'intervenir sans instruction préalable du ministère public dans les cas d'urgence.

La mission de police judiciaire n'est pas le monopole de la police, mais le texte qui suit traite uniquement de celle-ci.

(1) La Fédération dispose également de forces de police, mais elles sont très spécialisées. C'est notamment le cas de l'Office fédéral de la police criminelle, qui traite les affaires dépassant le cadre d'un Land.

(2) Voir l'étude de législation comparée LC 195, de mars 2009, sur l'instruction des affaires pénales.

1) Le rôle de la police judiciaire dans la phase d'instruction

Le code de procédure pénale charge la police d'une **double mission** pendant la phase préliminaire de la procédure :

- **enquêter de son propre chef** dès qu'elle apprend qu'une infraction a été commise ;
- **assister le ministère public pendant l'instruction.**

a) Avant le début de l'instruction

Le code de procédure pénale charge les services de police de procéder aux premières investigations dès qu'ils ont connaissance d'une infraction. À cet effet, **la police peut** solliciter toutes les administrations et, **en cas d'urgence, réaliser, dans la limite des prérogatives qui lui sont accordées, tous les actes d'enquête qui lui semblent utiles.** Ces dispositions visent à prévenir tout risque d'« *obscurcissement* » de l'affaire.

Le code de procédure pénale prévoit que les infractions peuvent être dénoncées à la police, au parquet ou au juge. En pratique, c'est la police qui reçoit la plupart des dénonciations.

b) Pendant l'instruction

D'après le code de procédure pénale, le ministère public peut réaliser lui-même les actes nécessaires à l'élucidation des affaires pénales ou faire réaliser ces actes par les fonctionnaires des services de police. **Comme le ministère public ne dispose pas d'agents d'exécution, la police enquête à la demande du ministère public,** et le code de procédure pénale l'habilite alors à requérir de toutes les autorités toutes les informations dont elle a besoin.

2) L'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction

Malgré son appartenance au ministère de l'intérieur du Land, la police dépend fonctionnellement du ministère public lorsqu'elle exerce son activité de police judiciaire. Elle dispose toutefois d'une certaine autonomie à l'égard du ministère public, variable selon le stade de la procédure auquel elle intervient.

a) Avant le début de l'instruction

Lorsque la police enquête de sa propre initiative, elle ne peut, selon le code de procédure pénale, que « *prendre les mesures ne souffrant aucun retard* ». En outre, elle a l'obligation de transmettre « *sans délai* » ses procès-verbaux au ministère public. Par ailleurs, assujettie au principe de légalité, elle a l'obligation d'agir.

En pratique, dans la plupart des cas, la police mène la totalité de l'enquête seule jusqu'au moment où elle a rassemblé suffisamment d'éléments pour permettre au ministère public de décider s'il convient d'engager des poursuites.

b) Pendant l'instruction

Dans le cadre de sa mission d'assistance au ministère public pendant l'instruction, **la police agit en principe à la demande de ce dernier** : le code de procédure pénale dispose qu'elle est « *obligée de satisfaire aux requêtes et aux demandes du ministère public* », et le code de l'organisation judiciaire précise que les « *agents de l'instruction du ministère public* » (3) sont liés par les instructions de ce dernier lorsqu'ils agissent en cette qualité. **Sauf indication expresse contraire, le ministère public peut confier à ses agents de l'instruction toutes les compétences que le code de procédure pénale lui octroie.**

En pratique, le ministère public n'est guère en mesure de diriger l'action de la police. Son rôle principal consiste à s'assurer que celle-ci respecte le principe de légalité. Au cours des dernières années, le recours croissant aux techniques modernes d'enquête et la spécialisation de la police n'ont fait que renforcer cette tendance.

De plus, dans les cas d'urgence, la police judiciaire peut réaliser certains actes de l'instruction sans ordre préalable du ministère public.

3) Les prérogatives de la police judiciaire pendant l'instruction

a) Avant le début de l'instruction

Pour mener à bien ses propres investigations immédiatement après qu'elle a pris connaissance d'une infraction, la police judiciaire dispose de prérogatives autonomes. À cet effet, le code de procédure pénale lui donne depuis 1999 une **compétence d'investigation générale, mais limitée aux actes les moins attentatoires aux droits et aux libertés**. Il lui permet également d'empiéter sur certains droits fondamentaux, les agents de l'instruction ayant à cet égard des prérogatives plus étendues que les autres fonctionnaires de police.

- Les prérogatives communes à tous les fonctionnaires de police

Les fonctionnaires de police disposent dans la procédure pénale des moyens suivants, qu'ils peuvent mettre en œuvre sans autorisation préalable :

(3) Jusqu'au 30 août 2004, ils étaient qualifiés d'« *auxiliaires du ministère public* ». C'est la loi du 24 août 2004 sur la modernisation de la justice qui a changé la dénomination.

- l’arrestation des suspects ;
- la vérification de leur identité, y compris en gardant à vue les intéressés ;
- leur identification par des moyens techniques (photographies, empreintes digitales, etc.) ;
- l’interrogatoire des suspects et des témoins.

En outre, en cas de besoin, les fonctionnaires de police peuvent décider de faire intervenir un agent sous couverture, qui enquête sous une fausse identité. Cette prérogative, en principe réservée au ministère public (4), ne peut être exercée par la police que lorsque sa mise en œuvre ne souffre aucun retard, mais elle doit alors être validée par le ministère public dans les trois jours.

- Les prérogatives réservées aux agents de l’instruction

En cas d’urgence, les agents de l’instruction disposent de prérogatives plus étendues que les autres membres de la police judiciaire. Ils peuvent alors exercer **certaines compétences en principe réservées au juge de l’instruction**. En effet, lorsque le fait de demander au juge une autorisation risque de mettre en péril la réussite d’une opération, les agents de l’instruction peuvent prescrire les actes suivants :

- les saisies (5) ;
- les perquisitions ;
- les prises de sang ainsi que les autres examens corporels sur les suspects et les témoins ;
- l’enregistrement des conversations privées tenues à l’extérieur des logements (6) ;
- l’établissement de postes de contrôle sur la voie publique et l’enregistrement des informations ainsi obtenues.

b) Pendant l’instruction

La police exécute alors, à la demande du ministère public, les actes que ce dernier estime nécessaires. À cet effet, elle met alors en œuvre ses prérogatives autonomes et réalise d’autres actes, que le ministère public, titulaire de compétences plus larges, lui délègue.

(4) Dans certains cas (par exemple lorsque la mesure est dirigée contre une personne donnée), il s’agit d’une prérogative réservée au juge de l’instruction.

(5) Les saisies dans les locaux d’une imprimerie, d’une station de radiodiffusion, etc. ne peuvent être ordonnées que par un juge.

(6) L’enregistrement des conversations tenues à l’intérieur des logements requiert une autorisation du juge de l’instruction.

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

ESPAGNE

L'activité de police judiciaire est principalement exercée par les différentes forces chargées de la sécurité publique, c'est-à-dire la police nationale en zone urbaine, la gendarmerie (appelée « garde civile ») en milieu rural, les polices des communautés autonomes et les polices municipales.

Tous les membres des diverses forces de sécurité font partie de la police judiciaire. Toutefois, des unités spécialisées directement rattachées aux autorités judiciaires et qui ont leur bureaux dans les locaux de ces dernières sont plus particulièrement chargées des fonctions de police judiciaire.

D'autres personnes peuvent exercer les fonctions de police judiciaire. C'est notamment le cas des maires et des adjoints ainsi que de certains agents assermentés (gardes champêtres, gardes-pêche, etc.).

La police judiciaire n'exerce son activité de façon autonome que pendant les quelques heures qui suivent le moment où elle apprend qu'une infraction a été commise. Aussitôt après que la procédure pénale *stricto sensu* a commencé, le code de procédure pénale prive la police judiciaire de toute autonomie : elle ne peut alors que réaliser les actes qui lui sont demandés par les autorités judiciaires.

1) Le rôle de la police judiciaire dans la phase d'instruction

D'après le code de procédure pénale, la police judiciaire a l'obligation d'enquêter sur les infractions commises sur le territoire dont elle a la charge, de réaliser les actes nécessaires à la vérification de ces infractions et à la découverte des contrevenants, de réunir tous les éléments qui risquent de disparaître, et de mettre ces derniers à la disposition de l'autorité judiciaire.

Le code de procédure pénale définit donc le rôle de la police judiciaire de façon générale.

2) L'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction

a) Avant le début de l'instruction

L'activité de la police judiciaire est limitée par l'article 13 du code de procédure pénale, qui définit les premières investigations et dont les dispositions sont précisées par le décret royal n° 769 du 19 juin 1987 sur la police judiciaire.

D'après l'article 13 du code de procédure pénale, les premières investigations consistent à consigner les éléments de preuve qui risquent de disparaître, à rassembler et à conserver tout ce qui peut contribuer à la vérification des infractions et à l'identification des contrevenants, à arrêter les responsables supposés des infractions et à protéger les victimes.

Le décret royal n° 769 du 19 juin 1987 sur la police judiciaire précise que les membres des forces de sécurité doivent prendre « *de leur propre initiative* » les premières « *mesures préventives et conservatoires* » dès qu'ils ont connaissance d'un fait susceptible de constituer une infraction et qu'ils doivent garder par-devers eux les objets provenant de cette infraction ou ayant servi à sa réalisation.

En outre, d'après le code de procédure pénale, la police judiciaire doit prévenir les autorités judiciaires ou le parquet dès qu'elle a connaissance d'une infraction, à moins que le bon déroulement de la procédure ne fasse obstacle à cette information. En pareil cas, la police doit poursuivre son activité. **En aucun cas, la police ne doit toutefois attendre plus de 24 heures pour communiquer le résultat de ses premières investigations.** Le code de procédure pénale précise que le non-respect de ces prescriptions constitue une faute disciplinaire, y compris le fait de tarder au-delà de ce qui est nécessaire sans pour autant dépasser le délai de 24 heures.

b) Pendant l'instruction

Dès que la procédure pénale *stricto sensu* est commencée, **la police judiciaire doit cesser son activité autonome et réaliser seulement les actes qui lui sont demandés par le juge d'instruction ou par le ministère public** (selon que l'instruction est ou non réalisée suivant la procédure pénale de droit commun).

En effet, l'article 126 de la **Constitution** prévoit que la police judiciaire, dans ses fonctions d'enquête sur les infractions ainsi que de recherche et d'arrestation des contrevenants, dépend de la magistrature et du ministère

public, tandis que la **loi organique sur le pouvoir judiciaire** dispose que la police judiciaire est l'auxiliaire de l'autorité judiciaire dans la procédure pénale et qu'elle mène ses enquêtes « *sous la direction* » des juges et du ministère public.

Le **code de procédure pénale** développe ces dispositions en précisant que les membres de la police judiciaire doivent réaliser tous les actes qui leur sont demandés et communiquer le résultat de leurs activités dans le délai fixé et selon les formes prescrites par le mandat qu'ils ont reçu.

Cette **dépendance fonctionnelle** n'entraîne cependant aucune dépendance organique. Pour limiter les inconvénients liés à la distinction entre dépendance organique et dépendance fonctionnelle, **la loi organique sur le pouvoir judiciaire prévoit qu'il est impossible de décharger ou de mettre à l'écart un fonctionnaire de police tant qu'il n'a pas achevé sa mission**, à moins que l'autorité judiciaire ne le décide ou ne l'autorise.

3) Les prérogatives de la police judiciaire pendant l'instruction

Les prérogatives autonomes de la police judiciaire sont limitées aux premières heures qui suivent le moment où elle apprend qu'une infraction a été commise. À cet effet, la police judiciaire peut en particulier vérifier l'identité des suspects, garder à vue et interroger ces derniers, saisir des objets et, le cas échéant, procéder à des perquisitions.

Ensuite, la police judiciaire exécute les ordres qu'elle reçoit du juge d'instruction.

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

ITALIE

L'activité de police judiciaire est principalement exercée par les membres de la police nationale, de la gendarmerie et de la Garde des finances (7), mais d'autres personnes peuvent exercer les fonctions de police judiciaire. C'est notamment le cas des gardes forestiers et des maires des communes où ni la police nationale, ni la gendarmerie ni la Garde des finances ne sont représentées.

La police judiciaire est organisée en sections qui correspondent à l'organisation du ministère public.

Le code de procédure pénale de 1989 a beaucoup réduit l'activité autonome de la police judiciaire, en particulier dans la phase qui suit l'intervention du ministère public dans la procédure. Des réformes ultérieures ont rendu à la police judiciaire une partie de l'autonomie dont elle jouissait dans le cadre de l'ancien code de procédure pénale, en lui permettant de continuer son activité indépendante d'enquête après que le ministère public a pris la direction de l'instruction et parallèlement aux directives qu'elle reçoit de ce dernier.

Le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la procédure pénale, présenté au Sénat le 10 mars 2009 et actuellement examiné par la commission de la justice, renforce encore le rôle de la police judiciaire.

(7) La Garde des finances est un corps à statut militaire placé sous l'autorité du ministre des finances. Elle est chargée de la prévention et de la répression des trafics, de la surveillance de l'hygiène alimentaire et la lutte contre la fuite des capitaux. Elle participe également à la surveillance des côtes et au contrôle des frontières.

1) Le rôle de la police judiciaire dans la phase d'instruction

Le code de procédure pénale définit la mission générale de la police judiciaire. Il prévoit que celle-ci doit, « *y compris de sa propre initiative* », enregistrer les infractions, empêcher que ces dernières n'aient d'autres conséquences, rechercher les auteurs de ces infractions, réaliser tous les actes nécessaires à la sauvegarde des preuves et recueillir tous les éléments susceptibles d'être utiles à l'application de la loi pénale.

2) L'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction

L'article 109 de la **Constitution** énonce : « *L'autorité judiciaire dispose directement de la police judiciaire.* »

Le code de procédure pénale, qui donne la maîtrise de l'instruction au ministère public, reprend cette formulation, mais accorde à la police judiciaire une certaine autonomie, y compris après que le ministère public est intervenu dans la procédure et que l'instruction *stricto sensu* a commencé. Cette autonomie est toutefois nettement moindre que celle qui était prévue par l'ancien code de procédure pénale, en vigueur jusqu'en 1989.

a) Avant le début de l'instruction

Le code de procédure pénale prévoit que la police judiciaire, après qu'elle a pris connaissance d'une infraction :

– communique au ministère public « *sans retard* » et « *par écrit* » tous les éléments déjà recueillis, en particulier ceux qui se rapportent aux faits ;

– indique les actes qu'elle a réalisés ainsi que les sources d'information qu'elle a exploitées ;

– transmet les documents et les pièces correspondants.

Cette rédaction vise à limiter l'activité d'enquête réalisée de façon autonome par la police en début de procédure et à faire intervenir le ministère public aussi rapidement que possible.

La volonté de limiter l'autonomie de la police judiciaire était plus marquée dans la version initiale du code de procédure pénale de 1989, qui prévoyait un délai de 48 heures pour la communication de la police judiciaire au ministère public. Ces dispositions ont été assouplies en 1992, lorsque le délai de 48 heures a été remplacé par l'expression « *sans retard* ».

b) Pendant l'instruction

Après avoir indiqué au ministère public qu'une infraction a été commise, la police exécute les actes que ce dernier lui demande de réaliser

ou lui délègue. En effet, d'après le code de procédure pénale, si le ministère public, après avoir pris la direction de l'instruction, « *accomplit personnellement toutes les activités d'enquête* », il peut « *utiliser la police judiciaire pour la réalisation des activités d'enquête et pour celle des actes spécifiquement délégués* ».

Depuis 2001, le code de procédure pénale prévoit aussi que la police judiciaire continue son activité autonome d'enquête après que le ministère public a été officiellement saisi, à condition d'en « informer promptement le ministère public » : la police judiciaire, de sa propre initiative, réalise « *toutes les autres activités d'enquête nécessaires à l'établissement de l'infraction ou requises par la révélation d'éléments ultérieurs et préserve les nouveaux moyens de preuve* ». Cette réforme a permis d'aligner le droit sur une pratique largement répandue. L'autonomie de la police judiciaire pendant cette phase de la procédure dépend des choix faits par le ministère public. Il est en effet exclu que les actes que la police judiciaire réalise de sa propre initiative contredisent les directives du ministère public.

3) Les prérogatives de la police judiciaire pendant l'instruction

Elles sont différentes selon que la police judiciaire agit ou non de sa propre initiative.

Dans le premier cas, c'est-à-dire pendant la phase de la procédure qui précède l'information du ministère public ainsi que, dans la phase suivante, lorsqu'elle poursuit son activité autonome d'enquête parallèlement aux actes qu'elle réalise à la demande ou sur délégation du ministère public, la police judiciaire ne peut mettre en œuvre que ses **prérogatives autonomes**. Celles-ci sont étendues et incluent notamment les formes d'identification traditionnelles (prises d'empreintes digitales, photographies, relevés anthropométriques, etc.), les interrogatoires des suspects, mais seulement en présence des avocats de ces derniers, et les perquisitions dans les cas de flagrant délit.

En revanche, la police judiciaire ne peut conduire de confrontations et, en dehors des cas de flagrance, elle ne peut pas perquisitionner de sa propre initiative. Pour cela, elle a besoin d'une **délégation du ministère public**. Il existe toutefois des actes qui ne peuvent pas lui être délégués. Il s'agit principalement des actes suivants : l'interrogatoire d'une personne qui n'est pas libre, la confrontation avec une personne privée de sa liberté, l'ouverture de correspondances qui ont été saisies, l'interception de communications téléphoniques ou informatiques (8), la perquisition dans le bureau d'un avocat.

(8) Pour procéder à ces interceptions, le ministère public a besoin de l'autorisation du juge des investigations préliminaires, à moins que l'urgence de la situation ne justifie qu'il agisse sans cette autorisation.

La liste des actes susceptibles d'être délégués s'est allongée à l'occasion de la réforme du code de procédure pénale de 1992 : le législateur a alors permis au ministère public de déléguer à la police judiciaire les interrogatoires et les confrontations.

Le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la procédure pénale, adopté par le conseil des ministres le 6 février 2009 et déposé au Sénat le 10 mars, prévoit l'élargissement des compétences susceptibles d'être déléguées à la police judiciaire : le ministère public pourrait déléguer les interrogatoires des personnes privées de liberté et la réalisation des confrontations auxquelles participent ces personnes. Il pourrait également déléguer les expertises technico-scientifiques aux services spécialisés de la police judiciaire.

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

PORTUGAL

L'activité de police judiciaire est principalement exercée par **la police de sécurité publique** – c'est-à-dire la police civile – en zone urbaine, par **la garde nationale républicaine** – c'est-à-dire la gendarmerie – en zone rurale et par **la police judiciaire**, corps spécialisé dans les enquêtes les plus importantes et placé sous l'autorité directe du ministère de la justice.

Le ministère public, qui dirige l'instruction, confie à la police judiciaire l'exercice de ses compétences, à l'exception de celles qu'il a l'obligation d'exercer lui-même. Par ailleurs, le code de procédure pénale permet à la police judiciaire d'intervenir d'office dans la procédure et d'accomplir certains actes sans autorisation préalable, y compris après que l'instruction *stricto sensu* a commencé

1) Le rôle de la police judiciaire dans la phase d'instruction

Le code de procédure pénale prévoit que la police judiciaire assiste les autorités judiciaires et qu'il lui revient en particulier, y compris de sa propre initiative, d'enregistrer les infractions, de prévenir leurs conséquences, de découvrir leurs auteurs et de réaliser les actes conservatoires urgents et nécessaires à la conservation des éléments de preuve.

La police judiciaire est donc dotée d'un pouvoir d'enquête autonome, qu'elle exerce principalement avant que le ministère public, maître de l'instruction, n'assume la direction de cette phase de la procédure et ne la charge de missions déterminées.

2) L'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction

Le code de procédure pénale octroie à la police judiciaire une certaine autonomie, y compris après que le ministère public a pris la direction de l'instruction.

a) Avant le début de l'instruction

Le code de procédure pénale prévoit que la police judiciaire, après qu'elle a pris connaissance d'une infraction directement ou par voie de dénonciation, transmet cette information au ministère public dans le délai le plus court possible, qui ne peut en aucun cas excéder **10 jours**.

L'activité de la police judiciaire avant le début de l'instruction est limitée aux premières investigations et aux actes conservatoires « *urgents et nécessaires à la conservation des éléments de preuve* ». De plus, la police judiciaire doit alors rédiger un rapport dans lequel elle précise les investigations réalisées et les résultats obtenus, les faits élucidés et les éléments de preuve recueillis.

b) Pendant l'instruction

La police judiciaire devient alors **l'agent d'exécution du ministère public**, auquel le code de procédure pénale octroie la compétence pour la conduite de l'instruction. La police judiciaire agit selon « *l'orientation directe du ministère public* » et dans un cadre de « *dépendance fonctionnelle* », mais elle jouit d'une autonomie « *tactique et technique* ».

Après que le ministère public a pris la direction de la procédure, la police judiciaire peut également **poursuivre son activité autonome d'enquête** : le code de procédure pénale prévoit qu'il lui revient de garantir les nouveaux moyens de preuve dont elle a connaissance, mais **tout en informant immédiatement l'autorité judiciaire**. L'autonomie de la police judiciaire pendant cette phase de l'instruction dépend des choix faits par le ministère public, qui peut alors orienter son action, voire lui ordonner de cesser son activité.

3) Les prérogatives de la police judiciaire pendant l'instruction

Elles sont différentes selon que la police judiciaire agit ou non de sa propre initiative.

Dans le premier cas, c'est-à-dire pendant la période qui précède l'information du ministère public ainsi que lorsqu'elle poursuit son activité autonome d'enquête après que le ministère public a pris la direction de

l'instruction, la police judiciaire ne peut mettre en œuvre que ses **prérogatives autonomes**.

Celles-ci sont définies par le code de procédure pénale et incluent notamment les actes suivants : inspection de l'endroit où l'infraction a été commise afin d'examiner les traces laissées, pose de scellés, recueil des témoignages facilitant la reconstitution de l'infraction et la découverte de son auteur, arrestation des suspects et prise de toutes les mesures conservatoires nécessaires à la préservation des éléments de preuve.

Tous les autres actes que la police judiciaire réalise pendant l'instruction lui sont délégués par le ministère public. Ce dernier a en effet la possibilité de déléguer tous les actes qui relèvent de sa compétence (9), à l'exception de quelques-uns, limitativement énumérés par le code de procédure pénale, parmi lesquels la demande d'expertises, le recueil de témoignages sous serment et le fait d'assister à des examens physiques susceptibles d'offenser la pudeur. En cas d'urgence, le ministère public peut néanmoins déléguer à la police judiciaire la demande d'expertises.

(9) Le code de procédure pénale réserve par ailleurs certains actes (premier interrogatoire d'une personne en garde à vue, perquisitions dans le bureau d'un avocat ou d'un médecin, placement sur écoutes téléphoniques, etc.) au juge d'instruction.

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

ROYAUME-UNI (Angleterre et pays de Galles)

L'activité de police judiciaire est exercée par tous les membres des 43 forces locales de police. Chacune de celles-ci est compétente sur la portion du territoire qui lui est affectée et dispose d'un service d'enquêtes pénales composé de policiers expérimentés, qui s'occupent des infractions les plus graves.

La police réalise la totalité de l'enquête qui précède l'ouverture formelle des poursuites. Elle jouit d'une grande indépendance, même si ses droits et pouvoirs sont limités, en particulier par la loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale et par les codes de bonnes pratiques du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, d'autres personnels exercent des fonctions de police judiciaire. Depuis le 1^{er} avril 2006, l'Agence de lutte contre le crime organisé enquête sur les affaires de blanchiment d'argent, de trafic de stupéfiants et d'immigration clandestine, tandis que la lutte contre la grande délinquance financière relève, depuis avril 1988, de l'Office de répression des fraudes graves, organisme spécialisé placé sous l'autorité du Procureur général du Royaume-Uni.

La mission de police judiciaire n'est pas le monopole de la police, mais le texte qui suit traite uniquement de celle-ci.

1) Le rôle de la police judiciaire dans la phase d'instruction

Il n'existe pas de phase de la procédure comparable à l'instruction et donc pas d'organe chargé de l'instruction (10). **L'ouverture formelle des poursuites par le service national des poursuites (Crown Prosecution Service : CPS) est précédée par l'enquête de la police**, sans qu'il soit possible de distinguer les premières investigations de l'enquête judiciaire.

La police mène des enquêtes contradictoires, en recherchant tous les éléments nécessaires à l'élucidation des affaires.

2) L'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction

Pendant l'enquête, la police exerce de sa propre initiative tous les pouvoirs d'enquête que lui confie la loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale.

Toutefois, **la mise en œuvre des actes les plus attentatoires aux libertés est subordonnée à l'autorisation d'un juge**. C'est par exemple le cas de la prolongation de la garde à vue au-delà de 36 heures.

La police n'est pas placée sous la direction du CPS. Ce dernier n'intervient dans la procédure qu'après avoir été saisi par elle. Il ne peut pas non plus lui donner d'ordres. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2003 sur la justice pénale, il a toutefois la possibilité de collaborer avec la police dès le début de l'enquête en la conseillant sur les affaires sur lesquelles elle l'interroge.

3) Les prérogatives de la police judiciaire pendant l'instruction

La loi de 1984 sur la police et la preuve en matière pénale ainsi que les codes de bonnes pratiques du ministère de l'intérieur qui en précisent l'application accordent aux policiers **tous les pouvoirs leur permettant d'arrêter rapidement le suspect et de réunir les preuves de l'infraction**. C'est la police qui réalise elle-même toutes les investigations, à l'exception des examens physiques.

Ainsi, dans certaines circonstances, la loi permet aux policiers :

– d'entrer dans des espaces clos et de perquisitionner sans mandat judiciaire préalable pour arrêter une personne soupçonnée d'avoir commis une grave infraction ;

(10) Voir l'étude de législation comparée LC 195, de mars 2009, sur l'instruction des affaires pénales.

– de saisir les objets soupçonnés d’être le produit d’une infraction ou d’en constituer les preuves et qui risquent de subir une altération ou de disparaître ;

– d’arrêter sans mandat judiciaire un suspect afin de l’identifier et de l’empêcher de prendre la fuite ;

– de fouiller une personne préalablement arrêtée.

En règle générale, **la mise en œuvre des attributions de la police est subordonnée** non pas à l’urgence de la situation, mais **à la fois à la gravité de l’infraction et à l’importance des présomptions.**

LE RÔLE DE LA POLICE JUDICIAIRE DANS L'INSTRUCTION DES AFFAIRES PÉNALES

SUISSE

Au niveau cantonal, l'activité de police judiciaire est essentiellement exercée par la police cantonale. Au niveau fédéral, elle est surtout assurée par la Police judiciaire fédérale, qui est la principale division de l'Office fédéral de la police, mais il peut être fait appel aux forces de police cantonale, qui agissent alors en tant que police judiciaire de la Confédération.

La plupart des infractions pénales relèvent du droit cantonal et sont jugées selon la procédure pénale cantonale, définie par chacun des codes de procédure pénale cantonaux. Cependant, le texte ci-après analyse le rôle de la police judiciaire dans la procédure pénale fédérale : dans la procédure actuellement en vigueur et qui résulte de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale ainsi que dans celle prévue par le code de procédure pénale de 2007. Ce texte entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et se substituera non seulement à la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale mais aussi aux 26 codes de procédure pénale cantonaux. Il s'appliquera donc à toutes les infractions, qu'elles relèvent du droit fédéral ou du droit cantonal.

Si la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale confie l'instruction à un juge d'instruction, le code de procédure pénale de 2007 fait disparaître le juge d'instruction au profit du ministère public. **Les deux textes prévoient que l'instruction, au cours de laquelle certaines investigations sont déléguées par l'organe instructeur à la police judiciaire, est précédée par une enquête de police, menée par la police judiciaire sous le contrôle du ministère public.**

1) Le rôle de la police judiciaire dans la phase d'instruction

La loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale

Elle prévoit que « *le procureur général et la police judiciaire procèdent aux investigations nécessaires à l'identification des auteurs et à la constatation des faits essentiels, ainsi qu'à la conservation des traces et des preuves ; ils prennent les autres mesures qui souffrent aucun retard* ».

La loi définit donc le rôle de la police judiciaire de façon générale, sans distinguer les premières investigations menées immédiatement après qu'une infraction a été commise, c'est-à-dire avant le début de l'instruction, de celles qui sont réalisées ensuite.

Le code de procédure pénale du 5 octobre 2007

Il charge la police d'« *établi[r] les faits constitutifs de l'infraction* » pendant la phase dite « d'investigation », qui précède l'instruction par le ministère public.

Plus précisément, le code procédure pénale dispose que « *la police doit notamment :*

» *mettre en sûreté et analyser les traces et les preuves ;*

» *identifier et interroger les lésés et les suspects ;*

» *appréhender et arrêter les suspects ou les rechercher si nécessaire* ».

2) L'autonomie de la police judiciaire pendant l'instruction

La loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale

a) *Avant le début de l'instruction*

La loi fait de la police judiciaire un organe d'exécution du ministère public : c'est le procureur général qui, au vu des éléments dont il dispose, ordonne l'ouverture de l'enquête et dirige les recherches menées par la police judiciaire, les agents de celle-ci ayant l'obligation de « *faire rapport sans délai* » et de prendre ses instructions.

Le code de procédure pénale du 5 octobre 2007

a) *Avant le début de l'instruction*

La police peut mener les investigations de sa propre initiative ou à la demande du ministère public, après que celui-ci a reçu une dénonciation.

Quel que soit l'instigateur de l'enquête, la police a un rôle subordonné lors du déroulement de celle-ci. Elle a le **devoir de collaborer avec le ministère public**.

Lorsque la police entreprend l'enquête de sa propre initiative, le code de procédure pénale l'oblige à « *informer sans retard le ministère public sur les infractions graves et tout autre événement sérieux* ». En outre, le ministère public peut, à tout moment,

**La loi fédérale du 15 juin 1934
sur la procédure pénale**

b) Pendant l'instruction

Après l'ouverture de l'instruction, la police judiciaire agit par voie de **délégations** reçues du juge d'instruction.

**Le code de procédure pénale
du 5 octobre 2007**

donner des directives, demander la réalisation de certains actes, voire se saisir lui-même du dossier.

Lorsque l'enquête résulte d'une demande du ministère public, la police « *est soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public* ».

En outre, le code de procédure pénale exige de la police qu'elle établisse « *régulièrement des rapports écrits sur les mesures qu'elle a prises* » et qu'elle les transmette le plus rapidement possible au ministère public.

b) Pendant l'instruction

Le ministère public peut demander des compléments d'enquête à la police. Il lui donne « *à cet effet des directives écrites, verbales en cas d'urgence, qui sont limitées à des actes d'enquête précisément définies* ». Cette formulation vise à **empêcher les délégations générales**, qui entraîneraient un glissement des pouvoirs en faveur de la police.

3) Les prérogatives de la police judiciaire pendant l'instruction

**La loi fédérale du 15 juin 1934
sur la procédure pénale**

a) Avant le début de l'instruction

Pendant les premières recherches, la police judiciaire peut, d'une manière générale, « *requérir des informations orales ou écrites ou entendre des personnes à titre de renseignement* ». Sous certaines conditions, elle peut fouiller une personne et procéder à des mesures d'identification. Elle peut également appréhender le coupable

**Le code de procédure pénale
du 5 octobre 2007**

a) Avant le début de l'instruction

Le code de procédure pénale attribue à la police des **pouvoirs d'enquête autonomes, nécessaires pour mener à bien les premières investigations**, avant qu'elle ne transmette son dossier au ministère public.

Ces compétences sont essentiellement les suivantes : les interrogatoires,

**La loi fédérale du 15 juin 1934
sur la procédure pénale**

présumé « *s'il y a péril en la demeure* ». Les plus hauts gradés de la police judiciaire peuvent ordonner une mise sous séquestre ou une perquisition.

b) Pendant l'instruction

La police judiciaire ne dispose alors d'aucune prérogative autonome : elle agit uniquement sur délégation du juge d'instruction.

**Le code de procédure pénale
du 5 octobre 2007**

l'enregistrement des données signalétiques, l'inspection des lieux dont l'accès est libre, l'interpellation, la garde à vue et le recueil d'indices, par exemple en vue de l'établissement d'un profil ADN.

En cas d'urgence, la police peut mettre en œuvre d'autres compétences, en particulier lancer des avis de recherche, perquisitionner, saisir des objets et « *ordonner l'examen des orifices et des cavités du corps qu'il est impossible d'examiner sans l'aide d'un instrument* ».

Durant la phase d'investigation policière, la police peut aussi procéder à des observations secrètes dans des lieux dont l'accès est libre et enregistrer les images et les sons ainsi recueillis. La mise en œuvre de cette faculté est limitée à un mois. Ensuite, une autorisation du ministère public est nécessaire.

La notion d'urgence n'ayant pas été définie, compte tenu du risque de déperissement des moyens de preuve inhérent à la plupart des affaires pénales, **certains craignent que l'activité de la police soit sans limites.**

b) Pendant l'instruction

La police ne dispose alors d'aucune prérogative autonome : elle agit sur délégation du ministère public.

