

LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE ET SON CONTROLE PAR LES AUTORITES JUDICIAIRES EN ALLEMAGNE

Textes de référence :

- ✓ Article 152 du GVG (Code d'organisation judiciaire).
- ✓ Article 160 al.1 phrase 1 du StPO (Code de procédure pénale)

Table des matières

A. PRINCIPES DE COOPERATION.....	1
B. POUVOIR DE DIRECTION DU MINISTERE.....	2
C. LES LIMITES DE L'OBLIGATION DE S'EN TENIR AUX INSTRUCTIONS	3
D. CONFLITS AVEC D'AUTRES COMPETENCES DE LA POLICE.....	3

A. PRINCIPES DE COOPERATION

Les devoirs fondamentaux des agents de la police judiciaire sont décrits dans l'article 152 al.1 du GVG (Code d'organisation judiciaire). Il en ressort que ces agents sont en leur qualité d'agents de la police judiciaire obligés de suivre les injonctions de la police judiciaire de leur district et celles des fonctionnaires qui sont leurs supérieurs hiérarchiques.

L'article 152 al.1 du GVG habilite les gouvernements des Länder ou les ministres de la justice de ces Länder à désigner par décret d'application de la loi les groupes de fonctionnaires ou d'employés auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 152 al.1 du GVG. Les Länder ont dans leur grande majorité nommé à cette fin des fonctionnaires de police de grade supérieur.

Selon la conception initiale du GVG, la disposition de l'article 152 avait pour but de donner la possibilité au Ministère public, par la désignation d'agents, de créer une base en vue de la mise en place d'une police judiciaire. Avec cette base juridique, le Ministère public devait en tant qu'autorité judiciaire pouvoir diriger et superviser toutes les instructions. Un renforcement de

cette structure par la création d'une organisation propre d'investigations n'a cependant pas été réalisé mais le Ministère public a malgré tout conservé ses agents.

Ainsi la situation juridique actuelle, telle qu'elle se reflète dans l'article 152 du GVG se révèle être en fait une construction inachevée et par la même insatisfaisante. D'une part, le terme d'agent est considéré par la police comme étant en partie péjoratif, ce qui oblige le Ministère public à traiter la police avec beaucoup de doigté.

D'autre part, cela crée pour le Ministère public des difficultés importantes pour diriger ces fonctionnaires, dans la mesure où il faut respecter à la fois la hiérarchie interne et l'organisation de la police.

Sur ce point il existe un rapport de tension entre le pouvoir de direction du Ministère public et la règle de collaboration étroite qui prévaut dans ce domaine. En fin de compte cela conduit à des conflits quand les enquêtes se trouvent être à la fois du domaine d'une poursuite pénale et de celui du maintien de la sécurité publique. Le maintien de la sécurité publique est la mission de base de la police, ce qui fait qu'il existe de la part du Ministère public aucune possibilité d'influence.

B. POUVOIR DE DIRECTION DU MINISTERE

D'après l'article 160 al.1 phrase 1 du StPO (Code de procédure pénale), le Ministère public doit prendre toutes les mesures licites qui sont, selon lui, indispensables et qui paraissent appropriées pour parvenir à la décision d'intenter ou non une action publique. Il s'agit bien ici d'apprécier l'opportunité tactique de cette action.

L'article 161 du StPO complète et concrétise la disposition de l'article 152 GVG exposée plus haut. Elle autorise le Ministère public à faire effectuer des enquêtes par les pouvoirs publics et les fonctionnaires de police. Les agents de police et les services de police sont liés par les instructions du Ministère public.

Le Code de procédure pénale différencie entre "l'ordre" qui s'adresse aux agents de la police judiciaire et la "requête" qui s'adresse aux agents de police ne faisant pas partie de cette catégorie, ceux-ci ayant dans les deux cas un caractère obligatoire.

Ainsi le Ministère public est largement habilité à diriger ces fonctionnaires et à pouvoir de leur donner des instructions. Le pouvoir de direction du Ministère public ne concerne pas seulement l'information judiciaire au sens strict mais aussi toutes les mesures visant à favoriser la procédure pénale, par exemple la saisie, la perquisition, la mise en détention à titre provisoire.

Ce pouvoir de direction n'interdit pas au Ministère public de laisser à la police carte blanche en ce qui concerne le détail, c'est-à-dire là où elle est plus compétente, et ce particulièrement dans les domaines de la technique et de la tactique policière. Toutefois les instructions du Ministère public doivent contenir de la façon la plus concrète et précise possible les directives en ce qui concerne les procédures pénales ainsi que celles relatives aux amendes forfaitaires administratives. Ces ordres ne doivent pas se perdre en tournures protocolaires.

Bien que l'article 161 du StPO permette au Ministère public de donner directement des "ordres" à un agent, il faut cependant tenir compte du fait que le StPO et le GVG ne soumettent la police au Ministère public qu'en ce qui concerne sa fonction et non pas en ce qui concerne son organisation. En conséquence le Ministère public ne doit pas intervenir sans nécessité dans la structure interne relative à l'organisation de la police. D'un autre côté, les organismes de direction de la police doivent, en règle générale, satisfaire aux vœux et aux propositions du Ministère public. Il en ressort que des instructions individuelles ne devraient s'adresser qu'à un fonctionnaire précis soit parce que celui-ci s'occupe de toute façon déjà de l'affaire concernée, soit en cas de danger imminent. (par exemple en cas de mesures d'investigation sur le lieu du crime qui ne peuvent être différées).

Si cette directive est une "requête" qui ne s'adresse pas aux fonctionnaires de police faisant partie des agents, il faut alors recourir aux autorités. Les hiérarchies internes au service ainsi que les compétences restent en place.

C. LES LIMITES DE L'OBLIGATION DE S'EN TENIR AUX INSTRUCTIONS

Même si le Ministère public a un pouvoir de direction envers les agents et a pouvoir de leur donner des instructions, les conditions générales relatives au droit des fonctionnaires restent en vigueur.

Ainsi il est interdit à un fonctionnaire d'exécuter des instructions contraires à la loi (Article 38 du BRRG - loi relative aux fonctionnaires fédéraux). Un fonctionnaire est entièrement et personnellement responsable de la légalité de ses actes commis pendant le service. Ainsi l'agent qui a reçu des instructions doit vérifier de façon succincte que ces instructions sont bien conformes à la loi.

L'agent doit faire valoir ses réserves relatives à la légalité d'un ordre de service en utilisant la voie hiérarchique policière.

D. CONFLITS AVEC D'AUTRES COMPETENCES DE LA POLICE

Etant donné que les agents de la police judiciaire sont recrutés majoritairement parmi les fonctionnaires de police, il peut se faire que l'application de certaines instructions du Ministère public se chevauchent avec d'autres missions de la police. Selon le règlement de compétence exécutive de la République Fédérale Allemande, la fonction de la police est celle du maintien de la sécurité publique et donc celle de la prévention en ce qui concerne cette sécurité et le maintien de l'ordre.

Dans le domaine des activités préventives de la police, le Ministère public n'a pas la compétence de donner des ordres. Cependant si lors d'une situation donnée apparaissent concomitamment et directement des aspects intéressant à la fois le domaine de la poursuite pénale et celui du maintien de la sécurité publique, le Ministère public et la police sont alors l'un et l'autre compétents pour prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement de leur tâches respectives.

Les dispositions de la procédure pénale et celles de la procédure relative aux amendes forfaitaires stipulent que, dans un tel cas, une collaboration étroite basée sur la confiance mutuelle entre le Ministère public et la police s'avère indispensable. Dans le cas où la situation ne permet pas une poursuite appropriée et simultanée de ces deux tâches, il est alors nécessaire de décider, en fonction de la situation concrète et selon le principe de comparaison entre les biens à protéger selon une disposition légale, et les devoirs, afin de déterminer ce qui doit avoir priorité, de la poursuite pénale ou du maintien de la sécurité publique.

Un classement bien distinct de chaque mesure à but répressif ou préventif n'est pas toujours possible. Le pouvoir de direction du Ministère public se retrouve dans une zone conflictuelle dès qu'il est en présence de situations qui conduisent à un mélange du domaine de la poursuite pénale et de celui du maintien de la sécurité publique.

Ainsi en cas de prise d'otages avec utilisation des armes se pose la question de savoir si le Ministère public a autorité pour donner des ordres concernant l'usage d'armes à feu. Les départements de l'intérieur et de la justice des Länder ont convenu de "directives communes concernant l'utilisation de l'exécution d'office à l'égard des fonctionnaires de police sur ordre du Ministère public".

De telles directives du Ministère public ne peuvent être adressées qu'aux services de police ou aux responsables d'intervention. En ce qui concerne la façon dont doit être exercée l'exécution d'office le Ministère public ne doit donner que des directives générales et laisser à la police le soin de les exécuter. Des instructions individuelles et concrètes, soit sur le plan personnel soit et surtout sur le plan du contenu, ne sont possibles qu'en cas d'exception et, de façon générale, seulement sur le lieu des opérations.

En cas de conflit tous les aspects seront pris en compte afin de trouver quel est aspect dont l'importance est majeure; si un désaccord subsiste, la police a le dernier mot.

En conclusion, on peut constater que la relation du Ministère public à ses agents se caractérise avant tout par la coopération et non par des ordres stricts. Même si des directives sont données par le Ministère public, les hiérarchies internes à la police restent en règle générale préservées.