

LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE ET SON CONTROLE PAR LES AUTORITES JUDICIAIRES AU BENIN

Textes de référence :

- ✓ Code de Procédure Pénale : articles 12 à 66, 201 à 206

Table des matières

A. GENERALITES	2
1. <i>Historique</i>	2
2. <i>Profil de la police judiciaire</i>	2
a) Distinction Police administrative/Police judiciaire	2
b) La composition de la police judiciaire	3
c) Les autorités hiérarchiques de la police judiciaire	3
d) La cohabitation des différentes catégories d'officiers de police judiciaire (OPJ)	3
e) La formation juridique des OPJ	4
f) Activités judiciaires et activités non judiciaires de la police judiciaire.....	4
g) Pouvoir exécutif et relations magistrats - officiers de police judiciaires ...	4
B. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LE PARQUET	5
1. <i>Brève présentation du Parquet</i>	5
2. <i>Obligations de la Police judiciaire envers le Procureur</i>	5
3. <i>Pouvoirs de la police judiciaire</i>	5
4. <i>Rapports entre police Judiciaire et les Magistrats du Parquet</i>	6
C. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LES JUGES	7
1. <i>Particularité des rapports entre l'OPJ et le juge d'instruction</i>	7
2. <i>Rapports Magistrat de siège et OPJ</i>	8
D. CONTROLE DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR L'AUTORITE JUDICIAIRE	8
1. <i>Contrôle par le Parquet</i>	8
2. <i>Contrôle par les juges</i>	9
a) Pouvoirs de contrôle du juge d'instruction	9
b) Les pouvoirs de contrôle de la chambre d'accusation	10

A. GENERALITES

1. Historique

BONNARD définit la police comme "l'opération qui a pour but d'assurer par voie générale ou individuelle et par certaines mesures appropriées, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique"¹. Plus concrètement, la police judiciaire a pour mission, aux termes de l'article 14 du Code de procédure pénale "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."

La direction de la police judiciaire a toujours été placée sous l'autorité d'organe ayant des compétences de police au sens de la tradition républicaine héritée du droit français.

Le bouleversement idéologique et institutionnel opéré par la Loi Fondamentale de 1977 a conféré à des organes politiques des compétences pour constater et rassembler des éléments de preuve d'infraction. Ainsi à la loi N° 81 - 004 du 21 Janvier 1981 portant organisation judiciaire en République du Bénin a créé des tribunaux populaires composé de magistrats et de juges populaires non professionnels. Les textes fondateurs de Comités de Défense de la Révolution ainsi que les Organes locaux du parti Marxiste-Léniniste (Parti de la Révolution Populaire du Bénin) ont conféré de fait des compétences de police judiciaire.

Toutefois, la constitution de décembre 1990 a rompu avec cette confusion d'attribution.

2. Profil de la police judiciaire

a) *Distinction Police administrative/Police judiciaire*

Le rôle des services de police dans leur ensemble est d'assurer l'observation des dispositions législatives, réglementaires ou individuelles ayant un objet de police. Qu'elles soient administratifs ou judiciaires les services de police y contribuent mais par des voies différentes.

Le Code de procédure pénale ne contient aucune disposition relative à la police administrative. Seule l'article 14 du CPP nous informe sur les missions de la police judiciaire: constater les infractions, rassembler les preuves, rechercher les auteurs. Les missions de police judiciaire se situent donc pendant et après la commission des infractions.

En vertu de la position de la doctrine, de la jurisprudence et par déduction des textes, la police administrative se situe en amont de la commission des infractions. Elle vise à prévenir, les infractions par l'éducation, la régulation etc.

Ainsi perçu, les deux fonctions sont non seulement complémentaires mais sont le plus souvent exercées par les mêmes organes. Un agent de police qui règle la circulation (police administrative) peut devenir aussitôt un agent de constatation de délit (police judiciaire) dans certains. C'est le cas d'un chauffeur de voiture qui est à l'origine d'un accident mortel et qui prend la fuite.

¹ Cité par G. STEFANI et G. LEVASSEUR, « Procédure Pénale », Dalloz, 1977, P. 247.

Ainsi, les raisons de rivalité sont inexistantes entre organes de police judiciaire ou administrative. C'est plutôt au sein de la police judiciaire que l'on peut déceler quelques discordances comme nous le verrons.

b) La composition de la police judiciaire

Les membres de la police judiciaire au Bénin sont (article 16 du CPP): les officiers de police judiciaire, officiers, adjudants - chefs, adjudants, maréchaux des logis - chefs de la gendarmerie, les commissaires de polices et les officiers de police; les agents de police judiciaire, les militaires de la gendarmerie, les inspecteurs de police.

Le CPP confère également des compétences de police judiciaire à des autorités de l'Administration déconcentrée ou décentralisée. Ce sont : Les chefs de village et sous-préfet, (information des gendarmes, conservation des éléments de preuve et, en cas de flagrant délit, appréhender l'auteur et le conduire à l'autorité de police judiciaire). Il faut ajouter à cette liste les préfets. En matière de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, les préfets peuvent requérir le concours des officiers de police judiciaire aux fins de constater les faits.

Les textes organisant l'Administration douanière, l'administration des eaux et forêts ainsi que les sapeurs-pompiers confèrent à ceux-ci des compétences en matière de police judiciaire: constater les délits et crimes flagrants, prendre des mesures conservatoires.

c) Les autorités hiérarchiques de la police judiciaire

La hiérarchie administrative

Dans leurs activités, les officiers et agents de police judiciaire sont soumis à la hiérarchie administrative de leur corps d'origine: police, gendarmerie. Leur évolution, leur carrière sont décidées par les supérieurs du corps, lesquels exercent aussi le pouvoir disciplinaire sur eux.

La hiérarchie fonctionnelle

Dans l'exécution des tâches de police judiciaire, les officiers de police judiciaire agissent d'abord sous le contrôle des magistrats (dans les 72 heures) et sous l'autorité des magistrats après le transfert du dossier au procureur ou au juge d'instruction le cas échéant.

d) La cohabitation des différentes catégories d'officiers de police judiciaire (OPJ)

On distingue, dans la présentation des officiers de police judiciaire; les gendarmes et les policiers. La compétence de ces deux catégories d'OPJ est de nature territoriale. Les gendarmes couvrent les zones rurales et les policiers les centres urbains. Une action conduite par l'un ou l'autre corps sur le territoire de l'autre appelle un avis, une information destinée à renseigner sur les opérations en cours. En pratique, les missions se font généralement sans incident majeur.

Les réelles difficultés sont plutôt relatives aux différents services de la police: brigade criminelle, brigade économique et financière, brigade des mineurs etc. Les difficultés

de collaboration entre ces diverses brigades résultent de plusieurs raisons. L'une de ces raisons se rapporte aux intérêts en jeu : les organes de police tirent des gains personnels substantiels et illégaux des dossiers de crimes et délits traités. La conséquence est que l'information ne circule pas ou pas assez sur des dossiers ayant des ramifications transversales entre plusieurs brigades. Une autre des raisons est la suivante: certains chefs tiennent à en tirer une renommée en particulier lorsque l'affaire en cause concerne les questions d'actualité telle que la sécurité.

e) La formation juridique des OPJ

Les gendarmes sont formés à l'école de Gendarmerie de Porto-Novo. Les policiers reçoivent leur formation à l'Ecole de police de Cotonou. Les matières juridiques sont dispensées par des enseignants de l'Université et des avocats et comprennent le droit public et les sciences criminelles.

f) Activités judiciaires et activités non judiciaires de la police judiciaire

Elles correspondent à la division des tâches de police administrative / tâches de police judiciaire. La conciliation des deux tâches est d'autant plus aisée qu'elles sont par nature complémentaires: prévenir et ensuite réprimer.

g) Pouvoir exécutif et relations magistrats - officiers de police judiciaires

Le Code de procédure pénale crée certes la fonction de juge d'instruction mais la loi portant organisation judiciaire (loi 64-28 du 9.12.1964 , article 25) permet le transfert des compétences du juge d'instruction au Président du tribunal lorsqu'il n'y a pas suffisamment de juge dans sa juridiction Le Président du Tribunal est donc, dans cette hypothèse, juge d'instruction par suppléance. il est donc évident qu'il y a là une insuffisance de personnel. Cependant, en pratique, c'est le Parquet qui assume les attributions de juge d'instruction.

Or, le Parquet est sous l'autorité administrative et fonctionnelle du Ministre de la Justice c'est-à-dire de l'exécutif, au même titre que les OPJ (article 26 CPP). De sorte que l'indépendance de la magistrature ne peut être la source d'un tiraillement entre un OPJ et le Parquet. Sauf l'hypothèse d'un conflit d'approche entre le Ministre de l'Intérieur (police) le Ministre de la Justice (parquet) et le Ministre de la défense (gendarmerie) sur les questions de sécurité. Dans ce cas, la question passe du terrain juridique au terrain politique et il appartient au chef du gouvernement d'intervenir.

B. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LE PARQUET

1. Brève présentation du Parquet

Les magistrats du parquet ont des représentants du Ministère public. Ils sont chargés de requérir l'application de la loi et se trouvent être sous la direction des parquets des échelons supérieurs et sous la direction centralisée du parquet de Cotonou. Les magistrats du siège, les magistrats du parquet et les magistrats de l'administration centrale de la justice, sont soumis au même statut (voir loi 83-005 du 17 Mai 1983 portant statut de la magistrature).

Cependant étant des agents permanents de l'Etat c'est-à-dire des fonctionnaires de l'Etat, les magistrats sont aussi régis avant tout par le statut général des agents permanents de l'Etat, lequel statut a fait l'objet d'une loi: la loi 86-013 du 26 Février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat en République du Bénin.

Le statut de la magistrature régi par la loi 83-005 du 17 Mai 1983 n'est ne cadre plus avec les réalités du moment, c'est pourquoi un autre projet de loi régissant le corps de la magistrature est en cours d'élaboration et fera l'objet d'une adoption prochaine par l'assemblée nationale.

2. Obligations de la Police judiciaire envers le Procureur

Le Procureur de la République dirige l'activité des officiers et agents de police judiciaire (article 34 CPP). La loi précise qu'il peut requérir la force publique, c'est-à-dire les OPJ et les APJ, membres de la police nationale ou de la gendarmerie nationale.

Ceux-ci sont légalement tenus d'obéir aux instructions du Procureur dans l'exercice de ses fonctions.

3. Pouvoirs de la police judiciaire

Dans le contexte d'une démocratie libérale, les OPJ sont des instruments aux mains de l'autorité judiciaire gardienne des libertés et de la propriété. En conséquence, les OPJ travaillent sous la supervision constante des magistrats. Sauf le cas de flagrant délit où les OPJ sont habilités à rassembler les éléments de preuve et à prendre des mesures conservatoires (article 41 CPP).

L'article 14 du CCP en résumant l'activité de la police judiciaire a distingué deux hypothèses : celle où une information a été ouverte et celle où une information n'a pas encore été ouverte. Pour mieux appréhender les pouvoirs réels de la police judiciaire, il convient d'analyser chacune de ces deux hypothèses.

Dans la première hypothèse, c'est-à-dire celle où une information a été ouverte, la police judiciaire se borne à exécuter les délégations des juridictions d'instruction et à déférer à leurs réquisitions (article 14 CCP). L'OPJ délégué ne peut alors sortir des limites de sa délégation.

Lorsqu'une information n'est pas encore ouverte, les OPJ recherchent spontanément les éléments de preuve tendant à établir la commission d'infractions. L'article 14 du

CPP le rappelle opportunément. C'est dire donc que même si la police judiciaire est sous la direction du procureur de la République, il n'en reste pas moins vrai que, saisi d'une infraction flagrante, l'OPJ provoque l'enquête ou y procède spontanément. Il n'en reste pas également non moins vrai que dès qu'il n'a pas connaissance de l'ouverture d'une information en la matière l'OPJ peut procéder d'office à une enquête préliminaire.

4. Rapports entre police Judiciaire et les Magistrats du Parquet

Les OPJ, relèvent administrativement de leur autorité de tutelle c'est-à-dire le ministre de l'Intérieur et le Ministre des Armées. Les critères de notation sont ceux fixés par les statuts particuliers des corps de l'armée et de la police. Ces critères identiques sont : l'assiduité, la compétence, le dévouement

L'analyse des rapports entre la police judiciaire et les magistrats du parquet se fera en référence aux pouvoirs de direction du procureur de la République (article 12 CPP) et de surveillance du procureur Général (article 13 CPP).

Ministère Public près le tribunal de première instance, chargé d'exercer l'action publique (article 32 - 33 CPP) et d'assurer l'exécution des décisions de jugement, le procureur de la République constitue, avec ses substituts, le parquet de première instance, solidaire et indivisible.

Il assume de très nombreuses tâches autres que celles qui retiendront ici notre attention, à savoir pour ces dernières :

- ✓ mission de direction "sur" la police judiciaire ;
- ✓ Sa mission découlant du principe selon lequel, pour que non OPJ, « tous les pouvoirs et prérogatives attachés à la qualité d'OPJ. » lui sont accordés par l'article 34 du CPP.

La nature de l'autorité du procureur de la République et les modalités de son exercice doivent être recherchées dans le code de procédure pénale.

Les textes de principe figurent aux articles 12 et 34 du CCP « *la police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent Titre* » (article 12)

« *Il Le procureur de la République dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal....* »

Les modalités de l'autorité du procureur de la République sur les OPJ et ces APJ peuvent être résumées comme suit : obligation pour tout OPJ et APJ d'informer sans délai le Procureur de la République de toutes les informations dont il a connaissance (article 19 et 54) et lui transmettre les P.V, rapports et tous documents ou pièces relatifs à ces infractions dès la clôture des opérations.

Le Procureur de la République (ou ses substituts) dispose également du pouvoir de faire procéder par les OPJ ou APJ compétents, à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale (article 34).

Le Procureur de la République peut, en outre, donner l'ordre aux OPJ et APJ de procéder à des enquêtes soit dans le cadre de la procédure d'flagrance soit dans celui de l'enquête préliminaire. Il est le seul compétent pour apprécier, souverainement, s'il convient de dessaisir l'OPJ premier saisi d'une procédure de flagrance.

On peut craindre, au regard des pouvoirs du Procureur de la République, une certaine atteinte à la direction tant administrative que technique des chefs de police et de gendarmerie sur le collaborateur.

Les pouvoirs du Procureur de la République emportent surtout une idée de distribution, de répartition d'orientation, assortis, certes, d'autorité. En définitive, la direction du Procureur de la République s'exerce par voie de réquisition, d'instructions ou de demandes de renseignements. Elle a pour principal objet d'assigner les missions, de répartir les tâches et d'en coordonner l'exécution notamment lorsque plusieurs officiers ou agents de police judiciaire relevant d'administrations distinctes concourent à une enquête dans le ressort du tribunal.

Relativement à l'autorité du Procureur Général sur les OPJ et APJ, l'article 31, à la suite de l'article 13 du CPP dispose que « *les officiers et agents de police judiciaire sont placés sous la surveillance du procureur général. Il peut les charger de recueillir tous renseignements qu'il estime utiles à une bonne administration de la justice* ».

La surveillance des officiers et agents de police judiciaire par le Procureur Général consiste en une mission tutélaire. Cette mission de surveillance et ce pouvoir de tutelle, sont les corollaires du principe général énoncé à l'article 28 du CPP « *le Procureur Général est chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel* ».

En définitive, il ressort de la mission assignée à ce haut magistrat qu'il lui incombe de :

- ✓ Tenir le dossier individuel de chaque OPJ de son ressort, ce dossier renfermant, notamment les bulletins de notes établis par les procureurs de la République.
- ✓ De prévenir les fautes professionnelles.
- ✓ D'en empêcher le renouvellement.

Plus qu'une simple collaboration, c'est à une véritable subordination des OPJ aux magistrats de parquet qu'on assiste, celle-ci n'existant que dans le cadre de l'autorité fonctionnelle dont dispose ces magistrats.

C. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LES JUGES

1. Particularité des rapports entre l'OPJ et le juge d'instruction

Magistrat chargé de « procéder aux informations » (article 37 CPP). Il rassemble les preuves et décide, si les charges relevées contre l'inculpé sont suffisantes ou non pour saisir la juridiction de jugement. Si son intervention est facultative en matière de contravention et de délit, elle reste obligatoire en matière de crime. Dans l'exercice de ses fonctions, la loi lui reconnaît le droit de requérir la force publique (article 38 CPP).

Mais la particularité de ses rapports avec l'OPJ est beaucoup plus lorsqu'« *en cas d'absence ou d'empêchement du procureur de la République près un tribunal de première instance et à défaut de substitut pour le remplacer il exerce à titre provisoire, cumulative-*

ment avec ses propres fonctions celle du ministère public auprès de ce tribunal. » (article 36 CPP).

Lorsqu'il assume les fonctions du Procureur de la République, ou de l'un de ses substituts, il prend par la même occasion la direction de la mission de police judiciaire des OPJ. Il peut « accomplir tous les actes de police judiciaire », même sans être OPJ, en cas de procédure d'infraction flagrante.

Mais la question se pose cependant de savoir, si l'autorité exercée par le juge d'instruction sur l'OPJ est identique à celle exercée par le Procureur de la République sur les OPJ. A vrai dire, une telle assimilation serait excessive.

Il faut reconnaître en effet que le juge d'instruction, lorsqu'il assume les fonctions du Procureur de la République se trouve dans une situation de mandataire. Dans ces conditions, l'autorité du juge d'instruction est limitée dans le temps et elle l'est aussi quant aux actes. Seuls les actes ordonnés par ce Procureur de la République ou l'un de ses substituts peuvent et doivent être accomplis. Par ailleurs, dans l'exécution de son mandat, on note des interventions de contrôle du magistrat mandant (le Procureur de la République).

Il faut remarquer enfin que le juge d'instruction ne peut pas se substituer au Procureur de la République en ce qui concerne la notation des OPJ.

2. Rapports Magistrat de siège et OPJ

Les relations entre les magistrats de siège et les OPJ, à la différence de celles qui existent entre les magistrats de parquet et les OPJ, sont très limitées. En réalité, en dehors des pouvoirs reconnus au juge d'instruction (articles 38 et 131) et ceux reconnus à par la chambre d'accusation, (articles 13, 201, 203, 205, 206 CPP) les magistrats de siège n'ont pas de relations particulières avec les OPJ. Ils ne peuvent leur donner des instructions ou adresser des injonctions.

D. CONTROLE DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR L'AUTORITE JUDICIAIRE

1. Contrôle par le Parquet

Pour apprécier le contrôle qu'exerce le parquet sur la police judiciaire, il convient d'abord de rappeler que les articles 31 et 34 du CPP donnent respectivement au Procureur Général et au Procureur de la République des pouvoirs de surveillance et de direction des activités de police judiciaire.

Le Procureur Général peut saisir la chambre d'accusation pour des faits reprochables à l'OPJ (art. 202 du CPP). C'est à sa diligence que sont notifiées aux supérieures hiérarchiques de l'OPJ (art. 206 du CPP), les décisions prises par la chambre d'accusation. C'est à lui finalement que la chambre transmet le dossier de l'affaire aux « *fins qu'il appartient* » (article 205 CPP), lorsqu'une infraction pénale a été commise par l'OPJ.

La loi reconnaît également au Procureur Général, le pouvoir de requérir directement les OPJ et APJ pour diligenter une enquête (article 28 CPP). A ce titre, il dispose d'un droit de regard sur la façon dont les OPJ et APJ traitent les affaires qui leur sont confiées. En

outre, le procureur général tient en permanence un dossier individuel, concernant l'activité de chacun des OPJ : civils et militaires

En dehors des infractions graves à la loi pénale qui sont examinées par la chambre d'accusation, l'intervention du Procureur Général peut, en cas de faute légère commise à l'occasion d'une mission de police judiciaire, se limiter à un avertissement, signalé aux supérieurs hiérarchiques du mis en cause.

Quant au procureur de la République, on relève que dans sa mission de direction des activités de police judiciaire, il est amené à noter les OPJ. Par ailleurs, le droit d'ordonner « *tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite de l'infraction* » fait l'objet d'un certain nombre d'interventions fort diversifiées. Ces différentes interventions tendent à l'observation des dispositions du Code de Procédure Pénale relatives :

- ✓ soit au respect de la liberté individuelle (intervention concernant le contrôle et la prorogation de la durée de la garde à vue) ou de l'intégrité corporelle des suspects (intervention quant au contrôle médical de la garde à vue)
- ✓ soit au respect des règles de compétence territoriale des OPJ (interventions quant aux extensions de compétence)
- ✓ soit au maintien, sous l'autorité de justice, des objets saisis.

Ces interventions ne sont pas exhaustives.

Signalons enfin que l'OPJ doit rendre compte au procureur de la République de ses « diverses opérations » sans attendre la fin de l'enquête.

Le Procureur Général et le Procureur de la République représentent la société auprès des juridictions répressives. A ce titre, la loi leur donne les pouvoirs d'exercer l'action publique, de requérir l'application de la loi et d'assurer l'exécution des décisions de justice (Ce sont, dans ce cas, des attributions générales)

Le Procureur Général représente le ministère public auprès de la cour d'Appel et de la cour d'Assises. (article 27 CPP). Il dirige l'ensemble des officiers du ministère public du ressort de la cour d'Appel. Contrairement au Procureur Général, le procureur de la République représente le ministère public près le tribunal de première instance (article 32 CPP), donc à un niveau inférieur. Il reçoit donc des instructions du Procureur Général qui exerce sur lui, une autorité hiérarchique.

2. Contrôle par les juges

a) Pouvoirs de contrôle du juge d'instruction

Le juge d'instruction procède aux informations (article 37 CPP) et peut requérir directement la force publique (article 38 CPP). Dans sa mission exceptionnelle et provisoire de direction de la police, il dispose d'un droit de regard sur l'autorité de la police judiciaire (cf. ci-dessus particularisme rapports OPJ - Juge d'instruction)

b) Les pouvoirs de contrôle de la chambre d'accusation

Juridiction d'appel des ordonnances du juge d'instruction, juridiction d'instruction au deuxième degré en matière criminelle, la chambre d'accusation exerce aussi *un « contrôle sur l'activité des fonctionnaires civils et militaires, officiers et agents supérieurs de place judiciaire pris en cette qualité. »* (article 201 du CPP).

La chambre d'accusation est en droit soit de faire de souples observations à l'OPJ, soit de le suspendre temporairement ou définitivement de ses fonctions d'OPJ, dans le ressort de la cour d'Appel où il exerce ces activités ou sur l'ensemble du territoire. Elle peut enfin transmettre au Procureur Général, le dossier aux fins de poursuites, si l'OPJ a commis une infraction pénale.

Il est à remarquer que les sanctions de la chambre d'accusation sont indépendantes de celles que peut prendre contre un OPJ fautif la juridiction administrative dont il dépend.

La saisine de la chambre se fait soit par le Procureur Général, soit par son Président ou d'office (article 202 CPP).