

**La direction de la police judiciaire et
son contrôle par les autorités judiciaires
en République fédérale islamique des Comores**

Textes de référence :

- ✓ arrêté n°804 du 19 août 1969 du Président du Conseil de Gouvernement
- ✓ arrêté n°622 du 16 juin 1965 portant création et organisation de la Police Nationale
- ✓ loi n°83-014 du 14 janvier 1983 portant création et organisation de la Police Fédérale
- ✓ loi n°87-021/PR du 23 septembre 1987, sur l'organisation judiciaire
- ✓ Code de procédure pénale
- ✓ Code d'instruction Criminelle

Table des matières

A. GENERALITES	2
1. Historique de la police judiciaire nationale	2
2. Profil de la police judiciaire	3
B. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LE PARQUET	5
C. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LES JUGES	8
D. LE CONTROLE DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR L'AUTORITE JUDICIAIRE	9
1. Le contrôle par le Parquet.....	9
2. Contrôle par les Juges.....	10

A. GENERALITES

1. Historique de la police judiciaire nationale

Par le traité du 5 avril 1841 le Sultan Andriana Souli a cédé à la France l'île de Mayotte. Mais ce traité ne prévoit rien sur le plan juridique et judiciaire. Il a fallu attendre l'ordonnance royale du 26 avril 1847 sur "*l'administration de la Justice dans les établissements français du Canal de Mozambique*" pour que ce double problème soit au moins partiellement résolu.

Cette ordonnance institue à Mayotte les premières juridictions françaises et dispose en son article 13 que "les peines prononcées par le Tribunal Correctionnel sont celles qui résultent du Code métropolitain de 1810 modifié par la loi du 26 avril 1832".

Ce n'est que par décret du 5 novembre 1904 que la "juridiction du Tribunal de Première Instance de Mayotte" s'étend sur la Grande Comore, Anjouan et Mohéli, conformément aux dispositions contenues dans l'ordonnance du 26 avril 1847 et les décrets des 30 janvier 1852, 29 octobre 1879 et 5 novembre 1880 réglant l'organisation judiciaire à Mayotte. C'est donc le Code pénal tel qu'il est composé en 1904 en Métropole qui s'appliquera à l'Archipel.

L'article 5 de ce texte rattache le Tribunal de Première Instance de Mayotte non plus à la Cour d'Appel de la Réunion mais à celle de Madagascar. C'est le premier pas vers le rattachement de l'Archipel à ce territoire qui sera effectif, quatre ans plus tard, par décret du 9 avril 1908. Les principes de l'organisation ainsi fixés, il faudra attendre la loi du 9 mai 1946 (applicable à partir du 1er janvier 1947) et son décret d'application du 14 septembre 1946 pour que l'autonomie administrative de l'Archipel lui soit rendue. Durant cette période d'autonomie interne, plusieurs textes concernant la police judiciaire ont été adoptés sur le plan local.

Un arrêté n°804 du 19 août 1969 du Président du Conseil de Gouvernement a permis de nommer agents de poursuite, les gardes territoriaux. Un autre arrêté n°622 du 16 juin 1965 portant création et organisation de la Police Nationale a été pris.

2. Profil de la police judiciaire

Depuis l'indépendance, la Police Judiciaire est régie non seulement par le code de Procédure Pénale français tel qu'il était en vigueur en 1972 mais aussi par deux décrets : le décret n°84-037/PR du 31 décembre 1984 portant création de la qualité d'Officier de Police et fixant les conditions d'attributions de cette qualité et le décret n°95-129/PR fixant les modalités d'application de la loi n°83-014 du 14 janvier 1983 portant création et organisation de la Police Fédérale.

Ainsi, selon les dispositions de l'article 14 du Code de Procédure Pénale, *“la Police Judiciaire est chargée, suivant ces distinctions établies au présent titre, 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.*

Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère leurs réquisitions”

La police judiciaire, constituée d'officiers de police judiciaire, d'agents de police judiciaire, de fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées légalement certaines fonctions de police judiciaire, exerce, sous la direction du Procureur de la République, leurs missions. Ce qui différencie la police judiciaire, de la police administrative.

Cette dernière a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois et règlements d'administration publique. Les mesures prescrites pour les assurer émanent du Ministère de l'intérieur. Dans ce sens, la police judiciaire est chargée de procéder à des investigations afin de permettre la répression des auteurs de crimes, délits et contraventions, alors que la police administrative est chargée d'une mission de prévention.

Aux Comores, ces deux polices ne fonctionnent pas sans poser quelques problèmes. Ces difficultés peuvent s'expliquer par le fait que les missions de ces deux polices sont menées par les mêmes agents qui sont les suivants:

- ✓ certains fonctionnaires des douanes ayant acquis cette qualité et pour les infractions douanières, dépendant du Ministère des Finances;
- ✓ la Brigade Mixte Antidrogue, créée par décret N⁰95-21/PM du 27 janvier 1995, relevant du Ministère de l'intérieur;
- ✓ certains agents du Ministère des eaux et forêts, environnement et pêche;
- ✓ les officiers, les sous-officiers de la Gendarmerie exerçant les fonctions de commandant de Brigade, les gendarmes nominativement désignés par arrêté du Ministre chargé de la justice et de celui chargé de la Défense après avis conforme d'une commission
- ✓ les commissaires de police, les officiers de police, les fonctionnaires du corps de la police, nominativement désignés par arrêté conjoint du Ministre chargé de la Justice et le Ministre chargé de l'intérieur, après avis conforme d'une commission.

La chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Moroni, saisie soit par le Procureur Général ou par le Président, contrôle l'activité des officiers de la police judiciaire en leur adressant des observations ou en décidant de les déchoir, temporairement ou définitivement des fonctions d'officiers de police judiciaire. En cas de commission d'une infraction à la loi pénale, la chambre ordonne la transmission du dossier au Procureur Général.

Toutefois, pour la notation et la discipline tous les officiers de police judiciaire sont soumis aux règles de leur Ministère d'origine, conformément à leur statut particulier.

Cette situation pose des problèmes d'ordre relationnel entre cette police judiciaire et les magistrats du Parquet Général. Ces difficultés sont aggravées par le fait que certains officiers de police judiciaire bénéficient, en fonction de leur statut, des avantages pécuniaires beaucoup plus importants que ceux accordés aux magistrats censés être leurs supérieurs hiérarchiques.

Le personnel de la Gendarmerie et la Police Nationale est formé à l'Ecole Nationale des Forces Armées et de la Gendarmerie (ENFAG). Et l'accomplissement de missions administratives et judiciaires par les mêmes agents fait qu'en pratique, le principe de la séparation

des pouvoirs (exécutif et judiciaire) n'est pas nette. Ces agents sont souvent influencés, lors de l'exécution de leurs missions, par le pouvoir exécutif. Néanmoins, les officiers provenant de la Gendarmerie paraissaient beaucoup plus efficaces que ceux issus de la Police.

Cette efficacité était liée au fait que la gendarmerie bénéficiait de plus moyens de fonctionnement (matériel et financiers).

Cependant, actuellement, on note un léger équilibre entre ces deux corps depuis la révision du statut de la police et l'existence des projets destinés au développement de l'Etat de Droit, financés par des Bailleurs de Fonds.

En dépit de toutes ces difficultés, la Police Judiciaire reste sous la direction et le contrôle de la justice.

B. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LE PARQUET

Depuis la loi n°87-021/PR du 23 septembre 1987, sur l'organisation judiciaire, créant une Cour d'Appel au lieu d'un Tribunal Supérieur d'Appel (Il n'y a qu'une seule Cour d'Appel), le Parquet est ainsi composé:

- ✓ -un Parquet Général à la tête duquel se trouve un Procureur Général et des Substituts Généraux;
- ✓ -un Parquet de Première instance, pour chaque île, composé d'un Procureur de la République et de Substituts.

Le Procureur Général représente en personne ou par ses substituts le Ministère Public à la Cour d'Appel et auprès de la Cour d'Assises dont les sièges se trouvent à Moroni.

La police judiciaire aux Comores remonte au décret du 30 avril 1946 portant suppression de la justice indigène en matière pénale et qui a rendu en partie applicable la loi du 17 novembre 1808 portant Code d'instruction Criminelle en vigueur à cette époque en métropole. En effet, les

articles 8 et 9 du livre I chapitre 1er énoncent (art. 8) : "*la police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir*".

L'art. 9 (ordonnance du 11 septembre 1945) énonce que les missions de police judiciaire seront exécutées sous l'autorité des cours d'appel et par les fonctionnaires suivants

- ✓ les Procureurs de la Républiques et leurs substituts;
- ✓ les Juges d'Instructions;
- ✓ les Juges de Paix;
- ✓ les Officiers et Gradés de Gendarmerie (loi du 7 Juillet 1944), ainsi que les gendarmes comptant au moins 3 ans de service dans la Gendarmerie et nominativement désignés par arrêté du Ministre de la Défense Nationale et du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice;
- ✓ les Maires et leurs Adjoints;
- ✓ les commissaires de police;
- ✓ les secrétaires de police, les inspecteurs de police de la Sûreté Nationale comptant au moins 3 ans de service en cette qualité et nominativement désignés par arrêté du Ministre de l'intérieur et le Ministre de la Justice;
- ✓ les gardes champêtres et les gardes forestiers".

Il a fallu attendre l'article 9 du Code d'instruction Criminelle (loi 312 du 11 avril 1953) relative à l'organisation de la Justice, pour énoncer dans son article 1er la liste complémentaire des Officiers de Police Judiciaires à Madagascar et Dépendances (Comores).

Le décret du 25 octobre 1946 créant un Conseil Général dans l'Archipel, la loi du 6 février 1952 relative à la formation des Assemblées locales et l'ordonnance du 31 janvier 1954 sur l'Assemblée Territoriale donnent un pouvoir législatif à l'Archipel.

La loi n°87-01 du 23 septembre 1987, fixant l'organisation judiciaire de la République Fédérale Islamique des Comores, stipule en son article 1er que "*l'organisation judiciaire*

comprend outre la Cour Suprême, une Cour Supérieure, une Cour d'Appel, une Cour d'Assises, des Tribunaux de Première Instance, des justices de paix et des Tribunaux de Travail “.

Le Procureur de la République représente, en personne ou par ses substituts, le Ministère Public près le Tribunal de Première Instance, il peut également suppléer, en personne ou par ses substituts, le Ministère Public auprès de la cour d'Appel et d'Assises, en cas d'empêchement du Procureur Général ou de ses Substituts Généraux. Il reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner.

Toute autorité constituée, tout officier public, ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en informer sans délai au Procureur de la République. Il est également tenu de transmettre à ce magistrat, tous les renseignements, procès-verbaux et actes afférents.

Le Procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité de la police judiciaire dans le ressort de son Tribunal. Il a tous les pouvoirs et prérogatives attachés à la qualité d'officier de police judiciaire. Et en cas d'infractions flagrantes, il accomplit lui-même tous les actes de police judiciaire.

Il a autorité sur les officiers de police judiciaire et il peut même leur en dénoncer les contraventions dont il est informé et leur enjoindre d'exercer des poursuites. il peut, le cas échéant, requérir l'ouverture d'une information.

En dehors de ces quelques pouvoirs de contrôle de la Police Judiciaire détenus par le Procureur de la République, et en attendant la refonte de la Procédure Pénale aux Comores qui permettra de clarifier et simplifier les règles d'habilitation, de surveillance, de contrôle et de discipline de la police judiciaire, il règne une situation anarchique.

En effet, l'habilitation aux fonctions de police judiciaire relève de la compétence des services de Gendarmerie et de la Police. Cette habilitation se fait de façon discrétionnaire: les critères

d'appréciation sont libres. La notation de ces fonctionnaires demeure l'apanage de leurs supérieurs hiérarchiques de leur corps d'origine.

Le Procureur Général représente en personne ou par ses substituts le Ministère public près la cour d'Appel. il est chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur toute l'étendue du ressort de la Cour d'Appel que constituent actuellement les trois îles de la République. A cette fin, il lui est adressé, tous les mois, par chaque Procureur de la République, un état des affaires de son ressort. Il peut, dans l'exercice de ses fonctions, requérir directement la force publique.

Le Ministre de la justice peut dénoncer au Procureur Général les infractions, à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites. Le Procureur général a autorité sur tous les officiers du Ministère Public du ressort de la Cour d'Appel. Les officiers et agents de la police judiciaire sont placés sous sa surveillance. A cet effet, il peut les charger de recueillir tous renseignements qu'il estime utiles à une bonne administration de la Justice. Mais, à l'instar du Procureur de la République, le Procureur Général ne peut que requérir, auprès de la chambre d'accusation, la déchéance des fonctions de police judiciaire.

Or, la police judiciaire a des pouvoirs importants, ils exercent tous les pouvoirs qui leur sont conférés par les textes en vigueur notamment en matière de crimes et de délits flagrants, outre leurs attributions normales de Commandant ou Agent de la Force Publique.

Face à ces pouvoirs considérables, la Police Judiciaire opère souvent de façon autonome sans informer préalablement les autorités judiciaires. Et cela entraîne souvent des abus (les gardes à vue prolongées et qui dépassent les délais légaux).

C. LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE PAR LES JUGES

Hormis le Parquet, la Police Judiciaire n'a d'autres rapports qu'avec le Juge d'instruction. Ainsi, peut-elle être réquisitionnée, par commission rogatoire, pour exercer dans les limites de cette commission, tous les pouvoirs du juge d'instruction.

Toutefois, elle ne peut procéder aux interrogatoires et aux confrontations de l'inculpé. Elle ne peut enfin procéder aux auditions de la partie civile qu'à la demande de celle-ci.

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

La Police Judiciaire notamment les gendarmes, reçoit également du Procureur de la République ou du Juge d'instruction des réquisitions, demandes de renseignements, signalements, mandats et autres pièces que ces magistrats jugent utiles de leur adresser pour enquête ou exécution.

Les mandats de justice peuvent être notifiés aux prévenus et mis à exécution par la Gendarmerie. La Gendarmerie peut aussi être chargée de la remise des significations ou notifications en matière d'expropriation.

Enfin, lors des exécutions des criminels, condamnés par la cour d'Assises, un détachement de la Gendarmerie est requis uniquement en tant que préposé pour maintenir l'ordre, prévenir ou empêcher les émeutes et protéger dans leurs fonctions les officiers de justice chargés de mettre à exécution les arrêts de condamnation.

1. Le contrôle par le Parquet

La Police Judiciaire est tenue d'informer sans délai le Procureur de la République des crimes, délits ou contraventions dont elle a connaissance. Dès la clôture des opérations, elle doit lui faire parvenir directement l'original ainsi qu'une copie certifiée conforme des procès-verbaux qu'elle a adressé ; tous actes et documents afférents lui sont en même temps adressés; les objets saisis sont mis à sa disposition.

Les procès-verbaux doivent énoncer la qualité d'officier de police judiciaire de leur rédacteur. Si pour les besoins de l'enquête, la garde à vue devait se prolonger, c'est le Procureur de la République qui en décide.

Quant au Procureur Général, et comme on l'a vu plus haut, il a autorité sur tous les officiers du Ministère Public. La Police Judiciaire est placée sous sa surveillance et il peut la charger de recueillir tous renseignements qu'il estime utile à une bonne administration de la justice.

Cependant, si théoriquement la Police Judiciaire est contrôlée par le Parquet, dans la pratique, souvent, la situation est autre. Mais cela est dû, parfois au cumul de fonctions des officiers de police judiciaire, soumis à la fois à l'autorité administrative et à l'autorité judiciaire.

2. Contrôle par les Juges

Comme on l'a vu plus haut, la Police Judiciaire peut être requise, pour exécuter des commissions rogatoires, par le Juge d'Instruction. Dans ce cas, les limites et l'étendue des missions de la Police Judiciaire sont fixées dans la commission rogatoire. Aussi, peut-on noter, dans cette hypothèse, que la Police Judiciaire ne respecte pas souvent les limites fixées relativement aux commissions rogatoires. Ainsi, un nombre important d'informations ouvertes par le Parquet restent incomplètes, entraînant le ralentissement des procédures.

En tout état de cause, la Police Judiciaire reste sous le contrôle de la Chambre d'Accusation.

Les relations entre les autorités judiciaires et la Police Judiciaire sont toujours difficiles. La cause principale vient du fait que l'autorité chargée de contrôler la Police Judiciaire est démunie de tout pouvoir de sanctions (le Procureur Général, chargé de la surveillance de la Police Judiciaire, ne les note pas et ne peut pas non plus les révoquer).

Il convient d'harmoniser les conditions d'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire. Et cela permettra, en même temps, d'évaluer et de déterminer les besoins en formation initiale et permanente des agents.

La direction et le contrôle de la police judiciaire par les autorités judiciaires nécessitent la définition d'une véritable politique pénale nationale, qui tienne compte de l'évolution de la criminalité et du type de délinquance propre à chaque région. A ce titre, il importe que l'on donne au Parquet Général un vrai pouvoir de sanction pour assurer la discipline de la police judiciaire.