

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE RÔLE DU PROCUREUR DANS LE CONTRÔLE DE L'USAGE DE LA FORCE

EUROLEX MAI 23



JOAN MIQUEL RASCAGNERES

L'associé d'EUROLEX ANDORRA, fort de son expérience en la matière, nous livre quelques observations sur un sujet délicat et d'actualité.

Il met en évidence le rôle éminent des procureurs dans la prévention des mauvais traitements lors de l'exercice de leurs fonctions par les services de police.

La prévention des mauvais traitements, en particulier lors des différentes phases d'une intervention des services de sécurité, est, à l'heure actuelle, un des défis majeurs à affronter. Le fait que les services de sécurité disposent de la faculté d'user légitimement de la force dans le cadre de leur mission exige un contrôle strict de cet usage, au regard de la légalité, nationale et internationale, en vigueur. Cet objectif se heurte à plusieurs objections, que l'on ne peut écarter d'un revers de main.

En premier lieu, l'accroissement continu des actes de violence dans les relations interpersonnelles et dans la société en général, ainsi que l'importance des activités terroristes, peuvent impliquer le défaut de respect des règles essentielles de l'état de droit par ces services. En particulier, pour les activités terroristes, eu égard à leur gravité, il est nécessaire d'avoir présent à l'esprit que la force de la démocratie est de ne pas utiliser les mêmes moyens. En effet, un des objectifs des groupes terroristes est de promouvoir l'état de terreur, qui porterait à une restriction drastique des libertés publiques.

D'autre part, il faut l'admettre, une certaine culture policière est propice à des débordements, qui sont cependant inacceptables. L'on ne peut nier que cette culture existe et il est donc nécessaire d'en tenir compte, dans le cadre de la prévention des mauvais traitements.

Finalement, la culture du résultat peut impliquer que certaines forces de sécurité utilisent, de forme illégitime, la force qui leur a été confiée par l'État. Cette culture du résultat s'allie à une pression médiatique, à laquelle les gouvernants peuvent difficilement résister.

Les principes généraux, qui doivent donc régir les forces de sécurité, ont été, en conséquence, fixés dans différents textes d'application, dont il est nécessaire de faire mention.

Principes généraux et textes d'application

Le Protocole Optionnel contre la torture de l'Organisation des Nations Unies (OPCAT) a facilité l'implantation par certains états, d'un mécanisme national de prévention des mauvais traitements, qui a été confié au Conseil National des Droits de l'Homme.

Le Sous-Comité de Prévention de la Torture (SPT) a la charge de l'application de ce Protocole au moyen de visites sur le terrain. Les membres du SPT sont des experts en la matière. Ils bénéficient d'une longue expérience et les missions qui leur sont confiées ne peuvent comporter qu'un résultat positif, à condition cependant de pouvoir compter sur la collaboration des autorités de l'État concerné.

À ce sujet, l'on peut noter que le SPT, aux fins de détermination de ses méthodes de travail, s'est largement inspiré de la pratique instituée par le Comité de Prévention de la Torture du Conseil de l'Europe.

Le CPT, depuis les années 90, a mené le même type de visites dans les différents États du Conseil de l'Europe, au nombre de 46 actuellement. L'expérience du CPT met en évidence que la prévention des mauvais traitements est nécessaire dans chacun de ces États, sans exception aucune. Il serait ainsi vain de penser que les États, avec une tradition démocratique ancrée, échappent de ce type d'agissements. Il suffit de consulter les différents rapports du CPT pour constater que la culture policière, mentionnée précédemment, est partagée et ne connaît guère d'exception. Il serait donc illusoire de nier cette réalité, qui doit évidemment être combattue, par un travail de contrôle interne et externe des autorités sur les forces de sécurité, tout en tenant compte cependant de la difficulté de leur tâche.

En effet, la police judiciaire agit sous l'autorité du Ministère Public, disposition qui établit donc, le rôle moteur du procureur, en particulier dans le cadre de la prévention des mauvais traitements. En effet, cette autorité ne peut se comprendre que dans le respect de la loi et donc cette autorité doit être attentive à ce qu'aucune violation de la législation, interdisant les traitements inhumains et dégradants, soit commise par des membres de la police judiciaire.

De ces différents textes, de droit international, s'en évince la rédaction des Codes de Procédure Pénale nationaux, qui fixent, dans de nombreux autres États, l'intervention de l'avocat en garde à vue, ainsi que l'enregistrement vidéo des interrogatoires, lorsque, en particulier, l'intervention de l'avocat ne peut être assurée. Ces dispositions impliquent l'utilisation de nouvelles méthodes d'investigation, car, dans ce schéma, l'aveu ne peut plus être considéré comme la reine des preuves. Certainement, l'entrée en vigueur des dites dispositions ne recueillera pas, dans un premier temps, le sentiment unanime et favorable des forces de sécurité, imprégnées de la culture de l'aveu et inquiètes de leur efficacité, dans la répression de la délinquance. Cette inquiétude est compréhensible et a été partagée par les services de nombreux pays, à compter, entre autres, des décisions de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui ont obligé à la présence de l'avocat, durant la garde à vue.

L'expérience démontre cependant que ces nouvelles obligations ont été intégrées très rapidement par les services dans le cadre des investigations qu'ils ont à mener et elles n'ont eu aucune incidence sur l'efficacité de celles-ci, sauf à éviter des erreurs d'analyse, toujours préjudiciables aux personnes mise en cause. Au-delà de cette observation générique, il faut cependant prendre en considération la charge de travail que représentent ces nouvelles dispositions. Il appartient aux autorités de fournir aux services de police les moyens qui leur permettent d'accomplir leur mission. Là encore, le rôle du parquet est prééminent, car il lui incombe d'informer fidèlement les autorités des difficultés rencontrées, afin de pouvoir obtenir les moyens qui permettront de conjuguer ces nouvelles garanties avec l'efficacité de la répression.

L'on ne peut donc nier que la tâche des procureurs, dans ce domaine, est importante et, en particulier, pour un premier aspect que l'on ne peut négliger, soit la lutte contre l'impunité en cas des mauvais traitements.

La lutte contre l'impunité

Comme précisé ci-dessus, il appartient au parquet d'être conscient de cette culture policière historique, propice à l'utilisation de mauvais traitements ou de traitements inhumains ou dégradants. Il ne servirait de rien de vouloir dissimuler ce fait, qui est commun à des nombreux services de répression, dans le monde entier, et ce pour des raisons historiques. L'on peut même affirmer que, dans certains États, cette culture est admise par les personnes mises en cause car, au-delà de la culture policière, il peut exister une certaine culture étatique et populaire, admettant l'utilisation de la force illégitime. Ainsi, il n'est pas rare de rencontrer des détenus, évoquant des mauvais traitements et justifiant leur utilisation par les services de police.

Ces éléments doivent donc être connus et analysés par le parquet, qui doit combattre cette culture et obtenir que son discours soit, en premier lieu, admis et intégré par les échelons de commandement, afin que ceux-ci puissent, dans un second terme, convaincre leurs subordonnés.

Au-delà de ce discours, il est nécessaire que le procureur dispose aussi des moyens d'intervenir avec rapidité, en cas de soupçon de mauvais traitements. La réponse apportée doit être rapide et doit donner lieu, en tout état de cause, à l'ouverture d'une enquête. Il s'agit là d'une obligation légale, qu'il est indispensable de respecter. Cette enquête permettra de vérifier la réalité des accusations et, à cet effet, il est nécessaire que les justiciables puissent déposer plainte, dans des conditions de sécurité.

Certains pays ont créé des comités spécifiques, qui permettent, en outre, de préserver l'indépendance des enquêteurs. L'on peut citer le Comité P en Belgique, qui a en charge les enquêtes en cette matière. Cette indépendance des enquêteurs est une condition indispensable à la lutte contre l'impunité. En effet, l'esprit de corps qui règne entre les membres des forces de sécurité est souvent un obstacle au bon déroulement de l'enquête. Cet esprit est aussi un obstacle au dépôt de plainte, dans le cas où celle-ci ne peut s'effectuer devant un organe indépendant. Certainement, dans un premier temps, ce type de disposition est difficilement acceptée par les services de police. Cependant, l'expérience démontre qu'un changement de culture est possible et dans de nombreux États, qui ont connu ce même cheminement, il apparaît que cet esprit de corps tend à disparaître. Ainsi les signalements, en la matière, sont fréquemment effectués par les propres membres des services de police auprès de leur hiérarchie, qui doit alors en informer le parquet, pour qu'une enquête approfondie soit diligentée.

L'organe indépendant doit pouvoir disposer des moyens propres à sa mission et doit être constitué, dans la mesure du possible, de fonctionnaires ayant une expérience reconnue. En effet, s'il est nécessaire de prévenir les mauvais traitements, l'on ne peut cependant faire preuve d'ingénuité et les accusations formulées doivent faire l'objet d'une analyse sérieuse et complète, avant la mise en cause d'éventuels responsables. Les garanties procédurales ne sont pas divisibles et s'appliquent aussi, en tout état de cause, aux membres des services de sécurité.

En l'absence d'un organe indépendant, ce rôle doit être tenu par le parquet, qui doit agir conformément aux principes ci-dessus énoncés. Le parquet doit donc pouvoir recueillir les plaintes, et les instruire, avec l'aide d'enquêteurs expérimentés, qui n'aient aucune relation fonctionnelle ou hiérarchique avec les fonctionnaires dénoncés.

Enfin, si une sanction doit être imposée, elle doit être adéquate. En effet, les sanctions symboliques ne permettent pas de progresser dans la prévention des mauvais traitements. Ces sanctions peuvent être prises dans le cadre administratif mais, pour ce qui nous occupe, essentiellement dans le domaine judiciaire. Les peines prononcées doivent donc être suffisamment dissuasives, dans l'objectif de consolider le message de l'interdiction définitive et absolue des mauvais traitements, dans le cadre des interventions de la force publique.

Au-delà de la lutte contre l'impunité, il est nécessaire d'accorder aux personnes mises en cause différentes garanties, lors de leur détention policière, ce qui facilitera l'éradication des mauvaises pratiques.

Les garanties

Les différents organismes, nationaux ou internationaux, qui ont eu à connaître de la prévention des mauvais traitements, ont formé un consensus, en relation à ces garanties. Ce consensus trouve son fondement dans les nombreuses analyses portant sur la réalité du terrain et dans l'étude de cas, qui ont facilité la réflexion en la matière. Il s'agit de trois garanties principales, qui doivent être accompagnées d'autres garanties, qui ont plus à voir avec les moyens techniques à mettre en œuvre.

La principale de ces garanties est la présence de l'avocat, dès le premier moment de la détention. Cette présence a été rendue obligatoire, dans les États membres du Conseil de l'Europe, par la décision SALDUZ, complétée par le jugement DAYANAN. Cette présence devrait être, dans la mesure du possible, proactive, dans le sens où l'avocat devrait avoir accès au dossier et pouvoir s'entretenir librement avec la personne mise en cause, hors la présence des services de police. L'accès au dossier est une des garanties qui n'est toujours pas appliquée dans des nombreux États. Cependant, cet accès s'insère plus dans le cadre du respect des droits de la défense, que dans celui de la prévention des mauvais traitements, objet de la présente réflexion.

L'intervention de l'avocat doit pouvoir se dérouler lors des interrogatoires du mis en cause et, à cet effet, il est nécessaire que le texte de loi d'application soit suffisamment précis, afin de délimiter cette intervention. Celle-ci est une garantie, tant pour le mis en cause, que pour les membres des services de police. Il est nécessaire, dans ce cadre, de compter avec la collaboration de l'Ordre des avocats, qui devrait mettre en place des modules de formation, pour ses membres, afin que les éventuelles difficultés soient aplanies. Là aussi, l'on constate, au vu de l'expérience, que cette intervention ne porte pas préjudice aux investigations en cours, lorsque, d'une part, les avocats respectent leurs obligations et, d'autre part, les membres des services de sécurité sont informés à la fois du rôle et des méthodes de travail des défenseurs.

Le choix de l'avocat peut être sujet à controverse. Le principe est évidemment le libre choix du défenseur. Cependant, il a été admis que, dans certains cas exceptionnels, ce libre choix puisse être empêché. Dans cette hypothèse, il apparaît nécessaire d'en référer à l'Ordre des avocats, afin de solliciter la nomination d'un autre défenseur. Cette discussion, toujours délicate, doit être confiée à un membre du parquet, qui doit pouvoir expliciter les raisons pour lesquelles le choix du défenseur peut être sujet à caution. Il s'agit là d'une possibilité, qui doit être fortement limitée, mais qui ne peut être exclue totalement.

La seconde garantie essentielle est l'intervention du médecin lors de la détention policière. Le libre choix de cette intervention doit aussi être préservé, sous réserve de son financement par le mis en cause. Cette option ne peut exclure l'intervention du médecin désigné par les services de police, si ceux-ci le considèrent opportun. Cet examen médical doit être pratiqué sans délai à la demande de la personne mise en cause et doit être effectué hors la présence et l'écoute de membres de force de l'ordre, sauf si le médecin intéressé le sollicite expressément. La remise d'un certificat médical à la personne examinée doit être prévue, que la personne soit présentée finalement à l'autorité judiciaire ou non.

La troisième des garanties est le droit de pouvoir informer un proche ou un membre de la famille de la détention. Cette information doit être assurée dès le début de cette mesure, mais elle peut être soumise à des conditions restrictives, qui doivent être précisément définies, afin d'éviter dans certains cas des dysfonctionnements dans l'enquête policière. Ces exceptions doivent être réglées par les membres du parquet ou, à défaut, par les échelons de commandement des services de police.

Ces trois garanties essentielles doivent être réelles et non formelles. Il est donc nécessaire de mettre en place un système de contrôle de la notification de ces différents droits aux personnes détenues. Cette notification doit, bien entendu, être comprise par le détenu et doit donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal, signé par le mis en cause et attestant de ladite notification. Afin d'éviter toute controverse, il peut aussi être exigé que ce procès-verbal soit rédigé, dans son intégralité, de la main de la personne mise en cause.

Quant à l'éventuelle renonciation à la présence d'un avocat, elle devrait être exceptionnelle et motivée par procès-verbal incorporé à la procédure. Cependant certaines législations interdisent l'interrogatoire du détenu hors de la présence de l'avocat. Ce type de prohibition implique évidemment une collaboration étroite avec l'Ordre des Avocats, afin d'assurer que l'enquête puisse se dérouler dans des conditions optimales.

L'intervention du médecin doit être informée dans un registre spécifique et donner lieu, comme précisé ci-dessus, à la remise d'un certificat à la personne examinée. Ce certificat ne peut être remis au service de police, compte tenu du secret médical. Il peut cependant être nécessaire de prévoir que le médecin ait l'obligation d'informer une autorité, qui devrait être le parquet, dans le cas où il constaterait l'existence de lésions, compatibles avec des mauvais traitements.

L'information à un proche ou un membre de la famille devrait donner lieu, en particulier en cas de carence, à l'établissement d'un procès-verbal, précisant les conditions de l'information et la raison pour laquelle celle-ci n'a pu être transmise et signé par le détenu.

Des nombreuses législations prévoient, de plus, l'enregistrement, vidéo et audio des interrogatoires menés lors d'une investigation policière, et ce que l'avocat soit présent ou non. Certainement, dans un futur, le recours à ce type de moyen technique sera commun et permettra ainsi, à la fois, la prévention des mauvais traitements, mais aussi l'impossibilité factuelle de déposer une plainte sans fondement. Ce moyen apparaît donc comme une garantie tant pour les services de sécurité comme pour les personnes mises en cause et sa mise en application ne peut être que recommandée.

De même, l'installation de moyens d'enregistrement dans les locaux de détention policière sera propice à l'éradication d'agissements répréhensibles, lors de la garde ou du transfert des détenus. Dans cet objectif, les autorités, et en particulier le parquet, doivent faire preuve de pédagogie envers les membres de force de sécurité. L'utilisation de camera portable permettra, en outre, de pouvoir s'assurer que lors des interventions policières et les déplacements des détenus, les normes d'application en matière d'interdiction de mauvais traitements, sont strictement respectés.

Au-delà de ces considérations juridiques et factuelles, il apparaît indispensable que, pour mener à bien sa mission, le parquet ait une connaissance approfondie de la culture policière et de la pratique qui en découle.

Les moyens d'action du parquet

Les différents éléments qui viennent d'être exposés, tant en droit comme en fait, portent donc à déterminer quelle doit être l'attitude proactive du parquet, dans le cadre de la prévention des mauvais traitements. Les garanties mentionnées ne peuvent être seulement formelles mais elles doivent être réelles et, dans cet objectif, le rôle du parquet est primordial. Il s'agit pour lui d'induire un changement de la culture policière, faisant valoir aux services de sécurité le respect des obligations légales en vigueur.

Ainsi, organiser des conférences, des symposiums ou des formations ne sera jamais une activité suffisante à cet effet. L'attitude du procureur doit être, en tout moment, dynamique et en particulier dans le cadre des relations quotidiennes qu'il entretient avec les services de police. Les actions de formation, qui devront évidemment être organisées, doivent être accompagnées par une présence soutenue des procureurs, de telle manière qu'ils puissent appréhender en tout moment, tant les difficultés de la tâche policière comme les éventuels dysfonctionnements qui pourraient se produire. Il incombe donc au parquet de mettre en place une relation fluide avec les services de police, afin que l'information pertinente lui soit transmise dans les meilleurs délais, dans le cas où il serait nécessaire d'intervenir pour prévenir ou sanctionner des mauvais traitements. Cela ne sera possible que dans le cadre d'une relation de confiance, à établir, entre les services de police et le parquet.

Mais cette relation de confiance ne doit pas porter les services de police à penser qu'ils seraient protégés en toute circonstance. La difficulté de cette tâche n'est pas négligeable, car le parquet ne doit pas et ne peut pas apparaître comme l'ennemi des services de police. Il doit pouvoir manifester le soutien qui leur est nécessaire, mais aussi avoir une attitude qui ne soit pas ambivalente, en relation avec la prévention des mauvais traitements. Une telle relation de confiance ne s'instaurera pas en un seul jour et il est donc nécessaire que le procureur sache se rapprocher des services de police, tant des commandements, comme du personnel de terrain, qui est le plus exposé à l'accusation de mauvais traitements.

Cette relation de confiance doit s'accompagner de contrôles in situ, qui permettront d'évaluer, entre autres, l'adéquation de locaux de détention aux exigences légales et qui faciliteront, d'autre part, les contacts avec les membres des services de police chargés de la garde des dits locaux ou des transferts des détenus. Ces contrôles doivent être réguliers, fréquents et effectués, à toute heure du jour ou de la nuit. Une fois confirmé et vérifié le changement de culture policière, ces contrôles pourront être espacés, sans pour autant disparaître. L'obligation des procureurs est de veiller, en tout moment, au respect des dispositions légales en vigueur.

L'on ne saurait insister sur l'importance de l'établissement de relations directes, entre procureurs et agents des forces de sécurité, qui est l'outil adéquat pour que le parquet soit informé, de manière objective, d'éventuels agissements qui seraient censurables. L'entretien personnel avec les différents membres des forces de police est tout aussi important, à cette étape du contrôle, afin de mettre en évidence le rôle du parquet et de pouvoir évaluer « l'atmosphère » qui règne dans les dits locaux. L'expérience démontre que, dans les différents pays où cette relation a pu être instituée, régulièrement des membres des services de police dénoncent au parquet les agissements répréhensibles, au contraire de la culture policière traditionnelle.

Lors des visites dans les lieux de détention, il est nécessaire que le procureur s'entretienne, en privé, dans le respect des règles de sécurité, avec les détenus, afin que le recueil d'information soit le plus complet et fidèle possible. De nombreux États, en particulier européens, ont mis en place ce type d'entretien, dont l'efficacité a été démontrée. L'on ne peut oublier que, lors des visites d'organismes internationaux, comme le SPT, de tels entretiens sont menés.

Quant au contrôle des locaux de garde à vue, il ne peut se résumer à une visite de courtoisie. Le procureur doit examiner, avec attention, le registre unique de détention, et toutes ses mentions (intervention d'un médecin, d'un avocat, avis à la famille...). Cet examen lui permettra éventuellement de détecter des incohérences ou de déterminer que les garanties légales n'ont pas été accordées au détenu. Il faut prêter attention de même à la présence d'objets qui pourraient être utilisés pour des mauvais traitements (casque, batte de baseball, etc.).

Un dernier aspect est à tenir en compte, dans le cadre de la prévention des mauvais traitements. En effet, l'expérience démontre que certaines situations de fait sont propices à l'utilisation de mauvais traitements. À cet effet, l'on peut citer l'exemple d'un commissariat, dont le fonctionnement critiquable a été rectifié, dans un court délai. Le responsable de ce commissariat avait favorisé et instauré une atmosphère de tension vis-à-vis de la population concernée. Cette tension était éminemment perceptible, dans le sens où ce commissariat était protégé, en particulier durant la nuit, par un nombre impressionnant de fonctionnaires, équipés de leurs éléments d'intervention. Il va sans dire que cette ambiance a favorisé l'utilisation répétée de mauvais traitements, tant durant les interrogatoires que durant la garde des détenus. Une fois cette situation dénoncée, les autorités ont nommé un nouveau responsable, qui a su instituer une relation apaisée avec la population du secteur. L'effet de cette nouvelle politique a comporté la disparition des mauvais traitements et, faut-il de dire, une meilleure efficacité policière dans la répression.

Cet exemple démontre que l'analyse du procureur, en ce domaine, ne peut se résumer au strict contrôle juridique du respect des dispositions en vigueur. Le parquet doit pouvoir percevoir l'environnement et en tirer les conclusions. Son rôle va au-delà du contrôle judiciaire stricto sensu et son efficacité, en cette matière, dépend de la politique proactive qu'il peut et doit mener.

En guise de conclusion, il faut réitérer que les procureurs doivent être de fins connaisseurs de l'activité policière. La prévention des mauvais traitements oblige à cette connaissance, qui doit être mise en pratique sur le terrain. Il n'est pas concevable que cette tâche soit menée sans déplacement sur le terrain et sans contact avec les forces de sécurité.

En outre, il est nécessaire de tenir compte du fait que les membres des services peuvent manifester des réactions de rejet, au vu des circonstances qu'ils ont à affronter, même si ces réactions ne sont pas toujours rationnelles. Cependant, l'on ne peut et l'on ne doit confondre explication et justification. L'explication facilitera l'éradication des comportements inacceptables mais, en aucun cas, ces comportements ne peuvent être justifiés. Cela implique de garder la mesure des choses et, en particulier, la même analyse ne peut être portée sur des faits commis lors de la garde, du transfert ou de l'interrogatoire de détenus, au moment où ceux-ci ne représentent aucun danger spécifique, et lors des interventions de police, qui se caractérisent par une tension certaine.

Ces brèves remarques mettent en évidence la difficulté de la tâche du parquet dans le cadre de la prévention des mauvais traitements. Cette difficulté ne peut cependant porter l'autorité judiciaire à ne pas intervenir, et de la manière la plus diligente, lorsqu'une suspicion de mauvais traitements semble suffisamment fondée. Il en va tant du respect des normes légales d'application comme du respect de la dignité humaine. La torture et les mauvais traitements sont totalement inacceptables dans un état de droit et ne peuvent être l'objet d'aucune justification.

