

# **Police et parquet en Belgique : vers une reconfiguration des pouvoirs ?**

**Yves Cartuyvels**

**Facultés universitaires Saint-Louis**

## **Introduction**

Depuis quelques années, l'intérêt se déplace au sein du système d'administration de la justice pénale vers les acteurs situés en amont du système. Parquet et police font l'objet d'une attention politique et médiatique croissante, largement attisée par divers scandales qui ont secoué le fonctionnement des appareils de police, les relations entre police et parquet. Après avoir posé rapidement le cadre de la phase préliminaire du procès pénal et rappelé les grands principes qui l'articulent (I), évoqué les contours de l'organisation et de l'action des deux principaux acteurs de l'information (police et parquet) (II), on se propose de revenir plus en détail sur les relations qui unissent aujourd'hui entre ces deux acteurs du champ pénal (III), avant de conclure par quelques réflexions que suggère leur évolution (IV).

## **I. Le cadre de la phase préliminaire du procès pénal**

### **I.1. Un système inquisitoire, marqué par une procédure écrite, unilatérale et secrète**

On sait qu'historiquement, les systèmes de procédure pénale se divisent en deux types : le type accusatoire, d'une part, est marqué par une plus grande participation de l'accusé et de l'accusateur sous le regard d'un juge-arbitre, gardien du bon déroulement des débats; le type inquisitoire, d'autre part, est caractérisé par la priorité donnée aux fonctionnaires publics de la justice dans la recherche et l'établissement de la vérité judiciaire. En regard de cette classification, on peut qualifier le système belge de système "mixte", dans lequel la phase préliminaire du procès - la constitution du dossier répressif - est de nature inquisitoire, alors que la deuxième phase du procès - le jugement - est de type accusatoire. L'objectif de ce cumul était de remédier aux inconvénients supposés de chacun des deux systèmes appliqués dans leur intégralité : si le système accusatoire garantit de manière plus accentuée les droits de la défense et, aujourd'hui, les droits de la victime, on a parfois considéré qu'il négligeait "l'intérêt à la répression de l'Etat", fondement classique du droit pénal dans les Etats modernes. A l'inverse, le système inquisitoire, appliqué de manière monolithique, serait susceptible de négliger les droits et les intérêts des parties au procès pénal pour assurer une

plus grande efficacité de la "machine pénale" dans la recherche et le prononcé de la vérité judiciaire.

En ce qui concerne la phase préliminaire du procès pénal, qui nous concerne plus directement ici, le caractère inquisitoire est dominant en Belgique. Il se traduit par l'adoption de divers principes, sans doute fort proches de ceux qui orientent le système procédural français : le caractère écrit de la procédure, son aspect unilatéral et sa dimension secrète. *L'écrit* est au fondement de la constitution du dossier répressif qui sera transmis aux juges de fond chargés de trancher le litige. Policiers, membres du parquet ou juges d'instruction sont en effet tenus par cette obligation de consigner par écrit les résultats des multiples démarches entreprises au cours des différentes phases constitutives de l'information et de l'instruction préliminaire. Et c'est bien sur base de ce "dossier écrit" que statueront les juges lors de la mise en scène d'un jugement auquel n'assistent pas tous les acteurs de la phase préliminaire du procès. On verra plus loin que ce caractère écrit de la procédure n'est pas sans poser différentes questions quant à la transmission des informations et ses différentes modalités entre la police et le parquet. Le caractère *unilatéral* de la procédure permet au magistrat et à ceux qui agissent sous son autorité et/ou sous sa direction de conduire librement l'enquête, sans être entravés par les demandes des parties. Le principe souligne la volonté, manifeste dans le chef des concepteurs du Code d'instruction criminelle, de consacrer l'autorité des fonctionnaires publics dans l'établissement de la vérité et d'assurer une plus grande efficacité et une plus grande rapidité dans la recherche des preuves en évitant les interférences des parties à ce stade de la procédure<sup>1</sup>. Ici encore, on verra que cette dimension unilatérale de la procédure, qui va de pair avec une conception hiérarchique et verticale du jeu des acteurs au sein du système d'administration de la justice pénale, pose différentes questions quand on la compare à la réalité des relations de dépendance croisée et des rapports de pouvoir entre la police et le parquet. Enfin, le *secret de l'information et de l'instruction* est un principe d'ordre public qui se justifie par le double souci de garantir le respect de la vie privée et de la présomption d'innocence d'une part, l'efficacité de la conduite de l'instruction d'autre part.

Depuis plusieurs années, un certain nombre de plaidoyers se sont fait entendre en faveur d'une approche plus accusatoire ou contradictoire de la phase préliminaire du procès pénal, au travers notamment d'une remise en cause de son caractère trop strictement unilatéral et secret<sup>2</sup>. Tout en conservant son caractère fondamentalement inquisitoire, la loi du 5 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de

---

<sup>1</sup> Sur tout ceci, voyez e. a. Henry BOSLY, Damien VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Brugge, La Charte, 2003, 3e éd., pp. 1-51.

<sup>2</sup> Voyez e.a. Jean-Marie DERMAGNE, « Plaidoyer pour une procédure accusatoire », *Journal des Procès*, 1997, n°335, p. 16-17. Françoise TULKENS, Les limites du secret de l'instruction », *Journal des Procès*, 1985, n° 67, p. 20-23 et n°68, p. 16-19.

l'instruction préparatoire, mieux connue sous le nom de "réforme Franchimont"<sup>3</sup>, répond en partie à cette attente en infléchissant la logique de l'information et de l'instruction dans un sens plus contradictoire. Si le *secret de la procédure* est confirmé comme principe de base, diverses exceptions ont été introduites, certaines venant "légaliser" des pratiques prétoriennes émergeant ici et là pour assurer un meilleur respect des droits de la défense ou une plus grande efficacité de l'instruction<sup>4</sup>. Quant au *caractère unilatéral de la procédure*, il a également été assoupli, suite notamment aux fortes critiques de "victimisation secondaire" adressées à la justice belge dans le traitement des parents des deux fillettes assassinées et retrouvées lors de l'été 1996<sup>5</sup>. Ainsi, avant l'entrée en vigueur de la loi, l'inculpé comme la partie civile ne disposaient de pratiquement aucun droit pour contraindre le juge d'instruction à procéder à un devoir ou peser d'une manière quelconque sur le déroulement de l'enquête. Diverses dispositions de la loi du 5 mars 1998 assurent désormais une plus grande participation des parties à la phase préparatoire du procès pénal. Ainsi, durant l'instruction, tant l'inculpé que la partie civile peuvent-ils désormais solliciter l'accomplissement d'actes d'instruction (art. 61 quinquies §1er C.I.C.). De même peuvent-ils saisir la chambre des mises en accusation lorsque l'instruction n'est pas terminée après une année (art. 136 C.I.C.). L'introduction d'un "référé pénal"<sup>6</sup> permet encore à la personne lésée par un acte d'information ou d'instruction relatif à ses biens d'en demander la cessation au procureur du Roi ou au juge d'instruction (art. 28 sexies et 61 quater C.I.C.). Par ailleurs, divers droits nouveaux ont été introduits, tels que le droit pour les proches de voir le corps de la victime dont l'autopsie est ordonnée (art. 44, al.2 C.I.C), le droit pour les victimes et leurs proches d'être traitées de façon correcte et consciencieuse (art.3 bis du titre préliminaire C.I.C) ou encore le droit d'introduire une « déclaration de personne lésée » auprès du secrétariat du ministère public,

---

<sup>3</sup> Voyez, e.a. Damien VANDERMEERSCH, Olivier KLEES, « La Reforme " Franchimont ". Commentaire de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction », *Journal des Tribunaux*, 1998, n°3, pp. 417- 448 ; Michel FRANCHIMONT et alii, « La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction », *Les dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1998.

<sup>4</sup> Il s'agit notamment de permettre à toute personne entendue dans le cadre de l'information ou de l'instruction d'obtenir une copie gratuite du procès-verbal de son audition, qu'elle soit auditionnée à titre de témoin, de victime ou d'inculpé (art. 28 quinquies, §2 et 57 §2 du Code d'Instruction Criminelle); d'autoriser la partie civile et l'inculpé non détenu à demander au juge d'instruction l'accès au dossier répressif, sans préjuger du droit de ce dernier de refuser cet accès pour divers motifs (nécessités de l'instruction, danger pour les personnes ou atteinte à leur vie privée, absence de motif légitime...) (art. 57§1er, art. 63 ter§3 C.I.C.); de permettre au ministère public de communiquer des informations à la presse lorsque l'intérêt du public l'exige, ceci moyennant l'autorisation du juge d'instruction si l'affaire est à l'instruction et dans le respect de la présomption d'innocence, des droits de la défense des suspects, des victimes et des tiers, de la vie privée et de la dignité des personnes. Pour une analyse générale, voyez Isabelle WATTIER, « L'instruction : des principes légaux », in Michel FRANCHIMONT et alii, *op.cit.*, p. 52-58.

<sup>5</sup> Voyez, e.a. Yves CARTUYVELS et alii, *L'Affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, ed. complexes, 1997.

<sup>6</sup> Voyez Marie-Aude BEERNAERT, « Vers une plus grande contradiction dans l'information et l'instruction : le référé pénal », in Michel FRANCHIMONT et alii, *op.cit.*, p. 59-67.

ce qui débouche sur un statut intermédiaire entre la position de victime et de victime constituée comme partie civile<sup>7</sup>.

Si l'avancée "accusatoire" est incontestable, elle reste néanmoins limitée dans un système qui reste dominé par la logique inquisitoire au stade de la mise en état du dossier répressif. Certains considèrent d'ailleurs que l'évolution reste trop "frileuse", notamment au vu des avancées réalisées dans d'autres pays européens, souhaitant qu'à terme, la logique s'inverse, « la contradiction devenant la règle et le secret l'exception »<sup>8</sup>.

## **I.2. Les autres principes fondamentaux au stade préliminaire de la procédure pénale**

On se contentera de retenir ici les principes les plus importants qui encadrent le déroulement de la phase préliminaire du procès pénal au cours de laquelle interviennent les deux acteurs que sont la police et le parquet : le principe d'*indépendance* du pouvoir judiciaire à l'égard des autres pouvoirs législatif et exécutif est un principe général de droit judiciaire, énoncé par l'article 151§1 de la Constitution belge. Assuré par le statut constitutionnel et légal des juges, qui doit les prémunir contre toute pression extérieure, ce principe d'indépendance s'applique également aux magistrats du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, "sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de recherche et de poursuite (art. 151§1er Constitution). Le principe d'*impartialité* du juge est garanti par les articles 6§1er de la Convention Européenne des droits de l'homme et 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacrent le droit à un tribunal impartial. Pour le ministère public, c'est cependant moins le principe d'impartialité que celui d'*objectivité* qui trouve à s'appliquer : partie au procès, le parquet exerce l'action publique pour défendre l'intérêt général lésé par l'infraction. S'il ne peut faire preuve de parti-pris, il prend bien le parti de la société dont il doit défendre les intérêts avec un maximum d'objectivité<sup>9</sup>.

La *séparation des fonctions de justice répressive* est un autre principe fondamental. Les fonctions d'investigation (juge d'instruction sous le contrôle des juridictions d'instruction), de poursuite (ministère public) et de jugement (juridictions de fond) sont confiées à des organes différents pour répondre au principe de l'impartialité objective des juridictions. Outre la présomption d'innocence, le droit au silence de la personne soupçonnée d'une infraction et le

---

<sup>7</sup> Adrien MASSET, Quelques aspects du nouveau droit des victimes et des personnes lésées complétés par l'examen de la nouvelle cause de suspension de la prescription de l'action publique, in Michel FRANCHIMONT et alii, *op.cit.*, p. 105-124.

<sup>8</sup> Henry BOSLY, Damien VANDERMEERSCH, *op.cit.*, p. 316.

<sup>9</sup> Sur le statut et le rôle du ministère public, voyez Ch. MINCKE, *Efficacité, efficience et légitimité démocratique du ministère public. Quand l'arbre cache la forêt*, Leuven, Presses universitaires de Louvain, 2002.

respect des droits de la défense tout au long de la procédure, règles qui pèsent sur les acteurs publics de la phase préliminaire du procès pénal, on retiendra encore la légalisation récente du principe de *l'opportunité des poursuites* dans le chef du ministère public. La pratique prétorienne du "classement sans suite" pour raisons d'opportunité existait de longue date dans le chef de magistrats submergés d'affaires, parfois jugées peu importantes<sup>10</sup>. Légalisé par l'article 28 quater, al.1 du C.I.C., ce pouvoir s'exerce en principe dans le cadre de directives de politique criminelle proposées au niveau national par le Ministre de la Justice en concertation avec le collège des procureurs généraux ( art. 143bis et 143 ter du Code judiciaire), voire par le procureur du roi de sa propre initiative au niveau de son arrondissement judiciaire (art. 28 ter 61er, al.2 C.I.C.). L'évolution consacre un peu plus le rôle d'"aiguilleur" du ministère public, susceptible d'orienter les trajectoires pénales en fonction de priorités de politique criminelle que la loi lui donne désormais également le pouvoir de déterminer (art.28ter §1er, al.2), des possibilités d'absorption de la machine pénale ou de la nécessité d'éviter l'asphyxie des parquets et des juridictions, du souci d'éviter les inconvénients humains liés à des poursuites peu utiles<sup>11</sup>.

## **II. Les principaux acteurs de la mise en état du dossier répressif au cours de la phase préliminaire du procès pénal : police, parquet, juge d'instruction**

Trois acteurs sont appelés à jouer un rôle-clé dans la construction du dossier répressif lors de la phase préliminaire du procès pénal. Dans le cadre de leur mission de police judiciaire, les *services de police* jouent évidemment un rôle central en tant que premier organe concerné par la recherche et la découverte des infractions. Exerçant leur mission sous la responsabilité et la direction du parquet, ils sont censés transmettre par "procès-verbal" aux magistrats du ministère public toute information relative à l'existence d'une infraction (art. 29 C.I.C). C'est, en principe, sur base de ce "procès-verbal initial" qu'un dossier est ouvert au parquet, même si le procureur du Roi peut également ouvrir un dossier d'initiative lorsqu'il est saisi directement d'une plainte ou qu'il constate lui-même l'existence d'une infraction. Partie poursuivante, le *ministère public* est chargé d'une mission d'information dans le cadre de laquelle il peut charger les services de police de divers devoirs judiciaires pour rassembler les preuves liées à la commission de l'infraction et en identifier les auteurs. Si la complexité du dossier le requiert, il peut aussi décider l'ouverture d'une instruction et confier le dossier à un *juge d'instruction*. Ce dernier, qui peut également être saisi directement par une constitution de partie civile de la part de la partie préjudiciée, exerce sa mission sous le contrôle des juridictions d'instruction. Exerçant la direction et la responsabilité de l'enquête dès sa saisine,

---

<sup>10</sup> Christine JANSSEN, John VERVAELE, *Le ministère public et le classement sans suite*, Bruxelles, Bruylant, 1990.

<sup>11</sup> Henry BOSLY, « L'information », in Michel FRANCHIMONT et alii, *op.cit.*, p. 15-16.

le juge d'instruction peut également demander aux services de police d'exécuter les devoirs judiciaires qu'il juge nécessaire. Fidèle à la philosophie de ce dossier, on se concentrera essentiellement ici sur les deux premiers acteurs, la police et le parquet, et leurs relations, sans entrer dans le détail des rapports qui peuvent se nouer entre le juge d'instruction et le ministère public d'une part, le juge d'instruction et les services de police d'autre part<sup>12</sup>.

## **II.1. Les services de police et leurs missions de police judiciaire**

La distinction entre les missions de police administrative (à vocation préventive et de maintien de l'ordre) et de police judiciaire (à vocation répressive et de recherche des infractions) est à la base de l'organisation historique du système policier en Belgique. L'article 8 du Code d'instruction criminelle attribue à la police judiciaire la mission de rechercher les infractions, leurs auteurs et d'en rassembler les preuves. Cette "fonction" de police judiciaire est accomplie par des magistrats (parquet et juges d'instruction) et par les membres des services de police ayant la qualité d'officier de police judiciaire, secondés toutefois par les autres fonctionnaires de police qui n'ont pas cette qualité pour l'accomplissement d'actes qui ne sont pas réservés aux officiers de police judiciaire (art. 15 de loi du 5 août 1992 sur la fonction de police).

Depuis de nombreuses années, les missions de police judiciaire reposaient pour l'essentiel sur les fonctionnaires de police appartenant aux trois grands services de police réguliers, la gendarmerie, les polices communales et la police judiciaire près les parquets. Parent pauvre du système policier en Belgique<sup>13</sup>, *les polices communales* exerçaient leur mission de police judiciaire essentiellement au niveau local. Agissant d'office ou sur l'ordre des autorités judiciaires, les fonctionnaires de la police communale étaient placés sous la surveillance des procureurs généraux dans l'exercice d'une mission judiciaire qu'ils pouvaient exercer sur le territoire de la commune pour tout crime, délit ou contravention. Force nationale et maillon fort du système policier belge, *la gendarmerie*, démilitarisée en 1991, connaîtra un statut hybride. Outil principal du maintien de l'ordre en temps de paix, la gendarmerie était placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, sauf en ce qui concerne les missions de police judiciaire, la police des cours et tribunaux et la police des prisons, fonctions pour lesquelles elle était placée sous l'autorité du ministère de la Justice et sous la surveillance des procureurs généraux. Compétente pour toutes les infractions commises sur l'ensemble du territoire du Royaume, les fonctionnaires de la gendarmerie agissaient en vertu des attributions spécifiques du corps ou sur ordre des magistrats. Instituée par la loi du 7 avril 1919, *la police judiciaire*, quant à elle, assurait uniquement des missions de police judiciaire. Placées sous la

---

<sup>12</sup> Voye e.a. Isabelle WATTIER, *op. cit.*, p. 45-52.

<sup>13</sup> Voyez Lode VAN OTRIVE, Yves CARTUYVELS, Paul PONSAERS, *Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Ed. Vie Ouvrière, 1991.

surveillance du procureur général et sous la direction du procureur du Roi, 22 brigades de police judiciaire accomplissaient leur missions dans le ressort territorial des 22 circonscriptions judiciaires existantes. En 1987, une 23e brigade "nationale" de police judiciaire sera également créée.

Cette structure de l'appareil policier va être profondément modifiée au cours des dernières années. Depuis le début des années 1990, la police ne quitte pas l'actualité en Belgique. Divers événements tragiques liés à la décennie '80 (le drame du Heysel, les "Tueries du brabant", les épisodes des "Cellules communistes combattantes") mettent en lumière les carences du système policier belge et encouragent les réformes partielles d'un système largement atteint par les "dysfonctionnements". La création, au cours des années 1990, de "zones de police" susceptibles d'améliorer le travail policier au niveau local, l'apparition de structures de "concertation pentagonale" entre divers acteurs responsables de la sécurité ou l'aménagement de nouvelles politiques locales de prévention et de sécurité en constituent quelques exemples importants. Mais le choc suscité en Belgique par le drame des petites filles disparues et assassinées (1996) va accélérer la mise en oeuvre d'une réforme globale de la structure policière. Il s'agira notamment de mettre fin à la "guerre des polices", aux problèmes de concertation et de transmission de l'information auxquelles la concurrence existant entre les divers appareils de police avait pu donner lieu<sup>14</sup>.

Sur base d'un très large accord politique (l'accord "Octopus"), une loi du 7 décembre 1998 bouleverse en effet le paysage policier, en regroupant les principales forces de police au sein d'un seul service de police unifié, structuré à deux niveaux, un niveau local et un niveau fédéral, censés assurer de manière cohérente et complémentaire une fonction de police "intégrée". On ne peut entrer ici dans le détail d'une réforme complexe sur le plan organisationnel. On retiendra que le niveau local est confié à la "police locale", résultat de la fusion des polices communales et des brigades territoriales de la gendarmerie et que celle-ci fonctionne désormais au sein de "zones de police" constituées au niveau communal ou inter-communal. Dans le cadre de ses missions de police judiciaire, la police locale est placée sous l'autorité du ministre de la Justice, ce dernier pouvant lui donner des directives générales nécessaires à l'accomplissement de ces missions (art. 5, al.2 de la loi sur la fonction de police). Le niveau fédéral est confié à la "police fédérale", constituée principalement à partir des brigades de police judiciaire près les parquets et des brigades de recherche et de surveillance de la gendarmerie<sup>15</sup>. Celle-ci assure des missions de police administrative et judiciaire au niveau supralocal, tout en servant d'appui aux polices locales, dans le respect des

---

<sup>14</sup>Voyez notamment « L'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire " Dutroux-Nihoul et consorts", Rapport fait au nom de la commission d'enquête », *Doc. Parl. Chambre*, 1996-1997, 713/6.

<sup>15</sup> Gilles BOURDOUX, Christian DE VALKENNEER, « La réforme des services de police - Commentaire de la loi du 7 décembre 1998 », *Les dossiers du journal des tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 2001.

principes de spécialité et de subsidiarité (art. 3, al.3 de la loi du 7 décembre 1998). Dans le cadre de ses missions judiciaires, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de la Justice, sans préjudice des compétences propres que les autorités judiciaires exercent directement à l'égard de la police fédérale (art. 97, al. 2 de la loi du 7 décembre 1998).

## **II.2 Le parquet, maître d'œuvre de l'information et responsable de la mise en oeuvre de l'action publique**

Présent auprès de chaque juridiction répressive, le parquet occupe un rôle central dans le déroulement du procès pénal. Complétée par la création d'un parquet fédéral (loi du 22 décembre 1998), l'action des parquets est coordonnée par un "collège de procureurs généraux" placé sous l'autorité du ministère de la Justice (art. 143bis du Code judiciaire). De manière assez classique pour un pays marqué par l'héritage napoléonien, le ministère public se caractérise par son indépendance à l'égard des cours et tribunaux, par son unité et son indivisibilité. Par ailleurs, on soulignera qu'une réforme profonde du ministère public est en cours, depuis l'adoption de la loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, pour permettre au même parquet de gérer l'ensemble des dossiers dont il est saisi, y compris en degré d'appel.

Aux termes de l'article 9 du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi et ses substituts ont qualité d'officier de police judiciaire. Le procureur du Roi est, en cette qualité, chargé de la recherche des crimes, délits et contraventions (art. 22 du Code d'Instruction criminelle). Dans le cadre de cette mission, le procureur du Roi peut accomplir les actes d'information nécessaires dans son arrondissement judiciaire (art. 137 et 150 Code Judiciaire) et faire procéder à des actes d'information ou d'instruction en dehors de son arrondissement s'il en avise le procureur local (art. 23, al.2, C.). Définie par la loi du 12 mars 1998 comme "l'ensemble des actes destinés à rechercher les infractions, leurs auteurs et les preuves, et à rassembler les éléments utiles à l'exercice de l'action publique" (art. 28bis §1er du Code d'instruction criminelle), l'information a été passablement modifiée pour assurer une plus grande efficacité dans la recherche des infractions. Quatre dispositifs nouvellement consacrés par la loi doivent notamment ici être mentionnés : la « mini-instruction » et les « méthodes particulières de recherche » d'une part, « l'action autonome » des services de police et l'« enquête pro-active » d'autre part, consacrent en effet une évolution significative qui pèse sur la manière officielle de concevoir l'information et sur l'équilibre entre ses différents « partenaires ».

Prévue par la loi du 12 mars 1998, l'institution de la « mini-instruction » permet au procureur du Roi de requérir du juge d'instruction l'accomplissement d'actes d'instruction sans qu'une instruction ne soit ouverte (art. 28 septies du Code d'instruction criminelle). Parmi les actes

d'instruction concernés, on trouve la demande d'autopsie, l'identification du titulaire d'un numéro de téléphone, le repérage de communications téléphoniques, l'ouverture d'une lettre scellée, la fermeture d'un établissement,... à l'exclusion cependant du mandat d'arrêt, des écoutes téléphoniques ou d'une perquisition. Le dispositif répond au souci de décharger les juges d'instruction, « en les soulageant du poids de « petits » dossiers, qui n'étaient mis à l'instruction qu'en raison de la nécessité d'opérer un acte d'instruction ponctuel »<sup>16</sup>. Le dispositif accroît incontestablement le domaine d'intervention du parquet aux dépens de celui du juge d'instruction, au terme d'une argumentation quelque peu curieuse si l'on se réfère aux discours qui justifient aujourd'hui une délégation croissante des missions du parquet vers les forces de police en raison... de la surcharge du ministère public (voir *infra*).

Par ailleurs, une loi récente du 6 janvier 2003 est venue légaliser différentes « méthodes particulières de recherche » dans le souci de mieux encadrer des pratiques « sauvages » existant sur le terrain. Réglementant les pratiques d'observation et d'infiltration, le recours aux indicateurs ainsi que cinq autres pratiques courantes – le contrôle visuel discret, l'écoute directe, l'interception de courrier, la saisie différée et la récolte d'informations bancaires –, la loi apparaissait nécessaire « pour assurer une plus grande transparence sur une matière jusque-là restée dans l'ombre, pour offrir une plus grande sécurité juridique, mais aussi pour protéger des droits fondamentaux tels que le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée »<sup>17</sup>. Renforçant le rôle du ministère public dans le contrôle formel et la mise en œuvre des techniques particulières de recherche au détriment du juge d'instruction<sup>18</sup>, la loi entérine ici encore un déplacement de pouvoir du juge d'instruction vers le parquet, mais aussi sans doute, en fin de compte vers l'acteur policier. Ainsi, en matière d'observation par exemple, est-il prévu que l'officier de police judiciaire qui dirige l'exécution de l'observation rédige un procès-verbal des différentes phases de celle-ci, sans toutefois pouvoir y mentionner « aucun des éléments susceptibles de compromettre les moyens techniques et les techniques d'enquête policière utilisés ou la garantie de la sécurité et de l'anonymat de l'indicateur et des fonctionnaires de police chargés de l'exécution de l'observation » (art. 47<sup>sexies</sup> §2, al. 3 C.I.C). Ceci ouvre évidemment la porte à la rédaction de procès-verbaux « vidés de leur substance », ce qui réduit d'autant le contrôle réel du procureur du roi sur ce type de technique de recherche utilisée par la police<sup>19</sup>.

Les deux autres dispositifs traduisent de manière plus directe un accroissement général de l'autonomie policière eu égard au parquet dans le travail de recherche. La loi du 12 mars 1998

---

<sup>16</sup>, Damien VANDERMEERSCH, Olivier KLEES, *op.cit.*, p. 421.

<sup>17</sup> Maité DE RUE, Christian DE VALKENEER, « Les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête. Commentaire de la loi du 6 janvier 2003 et de ses arrêtés d'application », *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, 2004, 44, p. 19.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 91.

reconnaît d'abord officiellement une certaine forme d'action autonome aux services de police, en stipulant que « les principes généraux selon lesquels les services de police peuvent agir de manière autonome sont établis par la loi et selon les modalités particulières fixées par des directives prises conformément aux articles 143bis et 143ter du Code judiciaire » (article 28bis § 1<sup>er</sup>, al. 2 du C.I.C.). Ce pouvoir d'action autonome, sur lequel on revient de manière plus approfondie plus loin, modifie considérablement les rapports entre parquet et police au stade de l'enquête préliminaire, confirmant une tendance à l'émancipation de la police eu égard au pouvoir effectif de direction du parquet.

Par ailleurs, la loi du 12 mars 1998 introduit également le concept d'enquête « proactive ». Si l'enquête « réactive », méthode classique d'investigation policière, subordonne la recherche des preuves et des auteurs d'une infraction à l'existence de celle-ci, l'"enquête pro-active" suppose d'intervenir avant la dénonciation d'une infraction. Elle postule donc plutôt « une approche exploratoire portant sur un phénomène aux contours plus imprécis. De ce point de vue, la démarche proactive s'apparente à celle des services de renseignements qui rassemblent des informations sur des menaces potentielles non encore exprimées d'une manière ou l'autre »<sup>20</sup>. Concrètement, ce dispositif permet de faire démarrer l'information sur la base non d'une infraction déjà commise, mais seulement sur la présomption raisonnable que des faits ont été ou vont être commis dans le cadre d'une organisation criminelle telle que définie par la loi ou dans un des cas de crime ou délit visés à l'article 90ter §§2,3 et 4 (art. 28 bis §2 du Code d'Instruction criminelle). Prenant appui sur l'article 46 de la Convention d'application de l'Accord de Shengen (approuvée par une loi du 18 mars 1993) qui autorise la transmission d'informations « aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures... » et sur l'article 39 de la loi sur la fonction de police qui autorise les services de police à recueillir des informations et à traiter des données à caractère personnel, le législateur a estimé nécessaire de formaliser l'enquête pro-active comme dispositif de l'information. Destinée, notamment, à permettre la détection d'organisations criminelles, cette méthode de recherche anticipative élargit considérablement les pouvoirs d'action policière et sans doute ici encore l'autonomie de la police. Bien sûr, l'enquête proactive est soumise à l'autorisation écrite et préalable du procureur du Roi, de l'auditeur du travail ou du magistrat national, selon leurs sphères de compétence. Bien sûr, les divers actes d'enquête proactifs<sup>21</sup> doivent être versés au dossier pénal comme actes d'information<sup>22</sup>, mais, au vu de l'évolution générale des relations entre la police et le parquet (*voir infra*), il est peu probable que ces garanties suffisent.

---

<sup>20</sup> Christian DE VALKENEER, « Les opérations sous-couvertures et la recherche proactive dans les instruments internationaux », in Françoise TULKENS, Henry BOSLY (dir.), *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 386.

<sup>21</sup> Pour une énumération de ses actes, voyez Ibidem, p. 368.

<sup>22</sup> Damien VANDERMEERSCH, Olivier KLEES, *op. cit.*, p. 418.

Tant les rôles de la police à l'égard du parquet que celui du parquet à l'égard du juge d'instruction semblent donc renforcés par ces divers dispositifs introduits pour légaliser les pratiques existantes dans le cadre de la mise en état du dossier répressif. Une fois l'information terminée, la principale fonction du ministère public est d'exercer les poursuites, soit de réclamer, au nom de la défense de l'intérêt social, l'application de la peine (art.1er, Titre préliminaire du C.I.C). En réalité, ceci revient d'abord pour lui à statuer sur le sort à réserver à l'action publique. Plusieurs possibilités s'offrent ici à lui. Après avoir procédé à un examen préalable de légalité (appréciation sur le bien-fondé apparent des poursuites) et d'opportunité des poursuites (pratique dont on rappelle la légalisation par la loi du 12 mars 1998), il peut décider de renoncer aux poursuites (classement sans suite, parfois accompagné de conditions informelles, transaction pénale ou encore "médiation pénale"). Le procureur peut au contraire décider de mettre en mouvement l'action publique, soit par une citation directe de l'inculpé devant la juridiction de jugement, soit en recourant à une des deux procédures de justice accélérée introduites par le législateur en 1994 et en 2000<sup>23</sup>.

### **III. Les relations police-parquet : un glissement progressif de pouvoirs ?**

Les évolutions de l'information semblent bien faire une place croissante au binôme « parquet-police » au cours de la phase préliminaire du procès pénal. Reste alors à mieux cerner comment se déploie le jeu d'interactions entre ces deux forces en principe liées par un principe de subordination hiérarchique. Pour éclairer cette question, on se propose de procéder en deux temps : il s'agit d'abord de revenir sur les principes généraux d'autorité et de direction qui guident sur le plan formel et matériel les relations entre police et parquet (III.1). Il s'agira ensuite, à partir d'une recherche de terrain<sup>24</sup>, de revenir sur un dispositif plus particulier déjà évoqué plus haut, le « Traitement policier Autonome ». Consacrant l'action autonome de la police, ce dispositif semble en effet exemplaire d'une évolution plus générale, qu'illustrent également la généralisation des méthodes particulières de recherche ou l'institutionnalisation de l'enquête proactive, vers une « policisation » de l'information.

#### **III.1. Le cadre légal et les pratiques de l'information : un flou relatif sur la direction et l'autorité de principe du procureur du Roi sur les services de police**

Comme le rappelle l'article 28ter§1er du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi a un devoir et un droit général d'information qui doit lui permettre de mettre en état le dossier répressif. L'information est conduite sous sa direction, son autorité et sa responsabilité (art.

---

<sup>23</sup> Voyez Philippe MARY, Marc PREUMONT, *La procédure de comparution immédiate en matière pénale*, Bruxelles, La Charte, 2001.

<sup>24</sup> Paul PONSAERS, Yves CARTUYVELS et alii, *Le traitement policier : une autonomie relative ? Etude empirique sur le traitement policier autonome*, Gent, Academia Press, 2003.

28bis§1<sup>er</sup>, al.1 C.I.C.). Une des manières d'asseoir la direction réelle du procureur du roi sur les forces de police dans le travail d'information a été de prévoir la transmission immédiate ("donner avis sur le champ") par les fonctionnaires de police au parquet de toute information relative à un crime ou un délit qu'ils auraient constaté dans l'exercice de leurs fonctions (art. 29 CIC). A priori, en vertu de ces textes fondamentaux, l'autorité et la direction du parquet sur l'enquête préliminaire est clairement affirmée. Le magistrat du parquet est le chef de l'information et il est supposé suivre de très près tous les actes d'enquête et de recherche menés par la police, notamment en multipliant les "devoirs" adressés aux policiers. Dans les faits, les choses sont moins claires.

Elles le sont d'abord sur le plan légistique, comme le souligne clairement Ch. Guillain dans une analyse détaillée des différentes dispositions législatives et jurisprudentielles récentes consacrée à cette question<sup>25</sup>. En ce qui concerne *la direction de l'information*, le Conseil d'Etat soulignera ainsi dans son avis sur l'avant-projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction ("réforme Franchimont") que "le sens de cette direction n'est pas tout à fait clair" et que "cette incertitude pourrait donner lieu à des contestations quant à la responsabilité respective du ministère public et des services de police, par exemple en cas de défaillances constatées dans une information"<sup>26</sup>. Ainsi, l'article 28ter §1er, al.2 du C.I.C. autorise le procureur du Roi à faire des recommandations et à donner des indications précises sur les moyens à mettre en oeuvre et les ressources à utiliser dans la recherche des infractions, ce qui peut s'interpréter comme l'autorisation de déléguer de manière plus ou moins souple le travail aux services de police. De même, la loi sur la fonction de police dispose que le procureur du Roi ne peut s'immiscer dans l'organisation du service de police et que ce sont les autorités hiérarchiques des services de police qui assurent la direction opérationnelle de l'exécution de l'enquête (art. 8/1, 7 et 8/6 de la loi sur la fonction de police), ce qui semble accréditer ici encore l'idée d'une certaine autonomie ou d'un relatif pouvoir d'initiative dans le chef des policiers. La jurisprudence a par ailleurs été amenée à reconnaître récemment une relative autonomie aux services de police, soulignant par exemple que si le magistrat est appelé à jouer un rôle moteur dans la conduite de l'information, "l'exécution concrète des devoirs prescrits par lui relève de la compétence des services de police (...) que la fonction de direction et d'autorité sur l'enquête confiée aux magistrats n'implique pas que les fonctionnaires de police s'installent dans une attitude purement réactive les privant de tout droit d'initiative" ou encore que le législateur "a entendu favoriser la prise d'initiative par les fonctionnaires de police à la condition que les informations rassemblées soient communiquées aux autorités judiciaires qui doivent en connaître"<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Voyez Christine GUILLAIN, Joelle VAN EX, « Le traitement policier autonome : une autonomie relative ? », à paraître in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2004.

<sup>26</sup> Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl. Chambre*, 1996-1997, n°857/1, 110.

<sup>27</sup> Cour d'Appel de Bruxelles, 23 décembre 2002, *Vigiles*, 2003, n°2, p. 62.

Sur le plan de la *transmission de l'information*, le flou des textes n'est pas moins grand. Si les articles 53 et 54 du C.I.C. semblent aller dans le même sens que l'article 29 du C.I.C. en évoquant une transmission d'information "sans délais", d'autres textes sont moins clairs, soit qu'ils évoquent cette transmission sans parler de délais, soit qu'ils soulignent la possibilité pour le procureur du Roi de fixer par directive le délai et les modalités de la transmission (art. 28ter §2 C.I.C.). Par ailleurs, par un arrêt du 25 avril 1989, la Cour de cassation avait déjà reconnu aux officiers et agents de police judiciaire le pouvoir de prendre quelques libertés avec la "diligence" dans la transmission des informations imposée par l'article 29 du C.I.C., considérant que cet article n'empêchait pas que ces fonctionnaires "commencent et poursuivent leurs recherches sans avis préalable et immédiat au procureur du Roi"<sup>28</sup>. En 2001, la Cour confirmera le droit des services de police d'agir de manière autonome dans le cadre de leurs missions sans en référer au préalable au magistrat du parquet<sup>29</sup>. Bref, comme le conclut Ch. Guillaïn, il faut constater "l'existence de textes divers qui ne facilitent en rien la lecture des obligations s'imposant aux policiers quant à la transmission des informations à leurs autorités hiérarchiques, de sorte qu'une harmonisation serait sans doute nécessaire"<sup>30</sup>.

Mais la situation est également singulièrement complexe sur le terrain. Si la jurisprudence de la Cour de cassation avalise une relative autonomie de l'action policière dans le travail de recherche, c'est sans doute par pragmatisme. Dans le champ des pratiques, il y a belle lurette que les services de police se sont octroyés des marges de manoeuvre importantes tant en ce qui concerne le type d'informations à transmettre (ou non) au parquet qu'en ce qui concerne les délais de transmission de l'information. Ce constat, déjà fait dès la fin des années 1980 par une recherche évoquant à l'époque les réalités d'un classement sans suite policier<sup>31</sup>, sera régulièrement réitéré par divers chercheurs par la suite<sup>32</sup>. Qualifiée de "dérive", cette évolution avalisant un accroissement de fait de l'autonomie policière et une dépendance plus importante des magistrats à l'égard de leurs fournisseurs policiers sera une fois de plus largement dénoncée quelques années plus tard par la Commission d'enquête parlementaire "Dutroux-Nihoul". Celle-ci souligne en 1997 "l'existence, au sein de tous les parquets d'un processus de sélection des affaires qui s'observe d'abord au niveau de la police" pour conclure à une "situation malsaine, qui place la magistrature dans une situation de

---

<sup>28</sup> Cass., 25 avril 1989, *Pasicrisie*, 1989, I, 886.

<sup>29</sup> Cass. 21 août 2001, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2002, n°1, p. 122-124.

<sup>30</sup> Christine GUILLAIN, « Le Traitement Policier Autonome au regard des principes juridiques », in Paul PONSAERS, Yves CARTUYVELS et alii, *op.cit.*, p. 36.

<sup>31</sup> Voyez Christine JANSSEN, John VERVAELE, *op. cit.*

<sup>32</sup> Voyez e.a. Henry BOSLY, « La fonction de police judiciaire : de la dépendance vers l'autonomie ? » in *Liber amicorum José Vanderveeren*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 22-23 ; Alain DE NAUW, « De beoordelingsruimte van de politie in de opsporing van het strafprocesrecht », *Rechtskundig Weekblad*, 1990-1991, p. 65-69 ; M. VERVAENEN, « Une étude sur le pouvoir discrétionnaire dans une brigade de gendarmerie », *Revue de la Gendarmerie*, 1992, n°5, p. 18-23.

dépendance qui hypothèque dès lors également les possibilités qu'elle a de diriger véritablement l'enquête »<sup>33</sup>.

L'introduction récente de l'enquête pro-active et le développement des techniques particulières de recherche, même s'ils visent aussi officiellement à recadrer des pratiques policières autonomes, source de dérapages ou de dérives policières, le principe de la "mini-instruction" ou encore les débats sur le rôle du juge d'instruction comme "juge d'instruction" ou "juge de l'instruction" (avant celui à naître sur le rôle du parquet comme chef de l'information ou juge de l'information ?) ne freinent sans doute pas ce mouvement qui pourrait amener à inverser concrètement le rapport de dépendance entre police et parquet. Mais c'est sans doute l'introduction récente du "traitement policier autonome" qui symbolise le mieux un mouvement croissant de délégation des tâches et des responsabilités vers l'acteur policier et le processus plus général de décentrement vers le bas du centre de gravité de la justice pénale qui l'accompagne.

### **III. 2 : Le traitement policier autonome : un dispositif emblématique de l'autonomie relative et croissante des services de police**

C'est en 1996 que fut introduit à Bruges, dans l'arrondissement judiciaire de la Cour d'Appel de Gand, la première expérience de traitement policier autonome. Tel que définit à Gand d'abord, puis au travers de différentes directives ou circulaires ensuite<sup>34</sup>, le TPA doit laisser à la police la possibilité de traiter de manière autonome certains dossiers pas trop graves et *a priori* pas trop complexes, avant de les transmettre "ficelés" au procureur du Roi, ceci avec l'autorisation et sous le contrôle formel de ce dernier. Il s'agit donc, d'une part, de permettre à la police d'effectuer un ensemble de devoirs d'enquête suite à la découverte d'une infraction sans attendre les injonctions répétées du parquet, d'autre part, de l'autoriser à adresser directement des demandes d'exécution de devoirs particuliers à d'autres services de police localisés dans d'autres arrondissements judiciaires sans faire le détour par les parquets concernés. Derrière le dispositif, légitimé par une professionnalisation croissante de la police, se déclarait un triple objectif : accélérer la mise en état du dossier répressif, en évitant les aller-retour incessants entre le parquet et la police qu'illustre la multiplication des "apostilles" du parquet aux policiers après l'envoi du procès-verbal initial dans la procédure normale; diminuer la charge de travail du parquet dans des dossiers relativement simples pour lui permettre de se concentrer sur des dossiers plus "sérieux"; modifier les relations entre

---

<sup>33</sup> Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire " Dutroux-Nihoul et consorts", *op. cit.*, pp. 120-123.

<sup>34</sup> Voyez A. VERHAGHE, La genèse du traitement Policier Autonome, in Paul PONSAERS, Yves CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 15.

policiers et parquetiers, en améliorant la communication entre ces deux types d'acteurs et en responsabilisant des policiers mieux formés qu'auparavant.

Aujourd'hui, le TPA s'est généralisé dans le pays, même si le dispositif est marqué du sceau d'une grande diversité tant en ce qui concerne ses modalités d'application que les objets sur lequel il porte. Ainsi, en Flandres, le TPA a-t-il d'abord été appliqué essentiellement en matière correctionnelle pour de petites infractions (mais pas partout pour les mêmes), alors qu'en Wallonie et à Bruxelles, les magistrats ne l'autorisaient qu'en matière de roulage. Au cours des derniers mois, une relative uniformisation va se construire, en ce qui concerne l'objet du TPA, avec une extension progressive du TPA au contentieux correctionnel dans la partie francophone du pays et un début d'application du TPA aux infractions de roulage dans la partie néerlandophone. De même les modalités du TPA peuvent-elles être multiples, allant d'un modèle de TPA assez fluide, laissant une plus grande marge de manœuvre aux policiers, à des types de "TPA dirigé" assurant un suivi effectif plus serré de la part des responsables du parquet. Par ailleurs, la taille des différents parquets s'est souvent révélée déterminante dans l'adoption du TPA et de ses modalités, de même que l'existence ou non de concertations préalables entre les membres du parquet et de la police quant à son élaboration. Enfin, il faut signaler qu'avant son officialisation, le TPA existait de manière informelle dans divers arrondissements judiciaires. Ceci était dû, notamment, aux initiatives de l'ancienne gendarmerie dont la structure hiérarchisée facilitait la constitution plus autonome en interne du dossier répressif<sup>35</sup>. Autrement dit, le dispositif formel du TPA traduit un processus assez classique en termes de construction de la loi, bien connu de la sociologie de la police : plutôt que d'initier des pratiques nouvelles, la norme légistique vient consacrer des pratiques existantes, confirmant le rôle de création de la loi que s'octroient concrètement les acteurs de terrain. La question reste évidemment de savoir comment interpréter ce processus de formalisation et de normalisation *a posteriori* par le droit de pratiques « a-légales ». Si le processus n'est pas neuf, il permet toutefois toujours une double lecture, qui oppose les « réalistes-pragmatiques » aux « critiques légalistes » : soit l'intervention du législateur apparaît comme une tentative saine d'encadrement de pratiques informelles existant hors de tout contrôle ; soit on y voit la légitimation *a posteriori* d'une dérive dangereuse qui consacre, au mépris de la séparation des pouvoirs et du principe de légalité, un glissement progressif de la fonction normative vers les acteurs censés appliquer la loi au nom des seuls impératifs de gestion et d'efficacité.

---

<sup>35</sup> V. FRANCIS, J. VAN EX, « Wallonie et Bruxelles. Résultats empiriques », in Paul PONSAERS, Yves CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 112.

Sur le plan des résultats obtenus eu égard aux objectifs instrumentaux annoncés, on sera ici synthétique, ces points étant largement analysés par d'autres ailleurs<sup>36</sup>. On retiendra que l'impact de cette plus grande autonomie octroyée aux policiers est mitigé et - ce n'est pas nécessairement une surprise - qu'il ne fait pas toujours l'objet d'une interprétation identique dans le chef des membres de la police et du parquet, voire au sein de la police entre les policiers de base et leurs supérieurs hiérarchiques. En ce qui concerne les relations entre la police et le parquet, certains points retiennent l'attention.

Ainsi, la *responsabilisation* des policiers, réclamée depuis un certain temps par la hiérarchie policière au nom d'une plus grande professionnalisation de la police, est parfois vécue comme un “ leurre ”, destiné à faire avaler la pilule d'un surcroît de travail pour les policiers, voire comme un piège permettant au parquet de se défaire sur la police pour des affaires à risques. Par ailleurs, cette responsabilisation qui suppose une certaine délégation des tâches vers le bas, n'a pas que des partisans au sein du parquet. Une relative méfiance dans le chef de certains magistrats francophones notamment freine un mouvement qui connaît par contre moins de résistance auprès de leurs collègues néerlandophones. Ces derniers sont manifestement plus sensibles aux arguments d'efficacité et d'efficacé, moins regardants sur les questions de légalité et sans doute fondamentalement plus confiants dans la police, sa formation et ses capacités d'auto-contrôle. Il n'est par ailleurs sans doute pas anodin de constater que, de manière générale, tant dans le monde francophone que néerlandophone, plus on avance dans le système d'administration de la justice pénale, plus l'accent est mis sur le légalisme et le respect d'une stricte séparation et hiérarchie des pouvoirs<sup>37</sup>. Autrement dit, les magistrats qui siègent au fond sont moins sensibles que leurs collègues du parquet aux arguments d'efficacité qui contribuent à une relative déformalisation de l'information, plus à cheval sur le respect du légalisme et des formes prescrites par les textes.

La *relation de confiance* entre policiers et magistrats apparaît par ailleurs toujours comme un nœud central dans les rapports entre les deux types d'acteurs. A cet égard, il ne semble pas qu'un dispositif puisse toujours suffire à modifier une question dont les racines sont plus profondément sociales et culturelles : tant en termes de concertation sur les politiques à mener, de communication et de transparence sur les objectifs poursuivis qu'en ce qui concerne le “ feed-back ” du parquet sur les dossiers traités, le décalage entre le monde des policiers et celui des magistrats reste patent. Au sein de la police, on continue, le fait n'est

---

<sup>36</sup> Voyez V. FRANCIS, « Le Traitement Policier Autonome en Belgique. Genèse et conséquences d'un nouveau dispositif destiné au traitement des infractions », à paraître in *Déviance et Société*, 2004; Voyez aussi Christine GUILLAIN, Joëlle VAN EX, « Le traitement policier autonome : une autonomie relative ? », *op. cit.*; Antoinette VERHAGE, « Autonome Politionele Afhandeling : iets nieuws onder de zon », *Handboek Politiediensten*, décembre 2002, p. 3-50.

<sup>37</sup> Voyez, consacré au Traitement Policier Autonome, le numéro spécial de la revue *Orde van de dag. Samenleving en criminaliteit*, 1998, n°1.

guère nouveau, à dénoncer le “fossé culturel” qui sépare les magistrats des policiers, l’absence de reconnaissance du travail effectué et le manque de confiance des magistrats qui ne donnent pas la légitimité qui convient à la connaissance du terrain. En outre, le “flou” qui peut présider aux directives données par le parquet (textes peu clairs, considérations informelles par téléphone contredisant le prescrit de directives ou de circulaires) est parfois perçu comme une stratégie de pouvoir dans le chef des parquetiers qui se mettent ainsi à l’abri en cas de problème. Par contre, il est assez symptomatique de constater que les parquetiers sont, dans l’ensemble, visiblement moins perturbés par ces questions, certains défendant d’ailleurs la légitimité d’une vision pyramidale des relations entre parquet et police et une certaine opacité dans les relations au nom de la nécessaire séparation des rôles et des fonctions<sup>38</sup>. Par contre, l’émergence d’une nouvelle génération de magistrats plus jeunes, mieux au fait des réalités policières grâce à l’accomplissement de stages auprès des policiers, tendrait progressivement à atténuer la méfiance que traduisent ces regards croisés.

#### **IV. Réflexions conclusives**

##### **IV. 1. L’autorité et la direction du parquet sur l’enquête : de plus en plus fluide ?**

En Belgique, la police est donc officiellement placée sous *l’autorité, le contrôle, la direction et la responsabilité du parquet* lors de l’enquête préliminaire. Ce système répond à la logique inquisitoire de la première phase du procès pénal, tout entière laissée aux mains des organes de l’Etat et non soumise au principe du contradictoire. Il se justifie encore tant par le principe de la séparation des rôles et des fonctions que par la volonté de maintenir la police, organe de l’exécutif, sous la tutelle du pouvoir judiciaire. Il s’agit aussi, dans le même fil, de séparer clairement les deux phases de recherche et de poursuite, activités policières en matière de recherche et responsabilité judiciaire sur l’action publique. Dans la pratique, on l’a vu, les choses sont moins claires. La direction et le contrôle hiérarchique des parquetiers sur la police s’assouplit, au point qu’on peut se demander si on ne s’oriente pas aujourd’hui tout doucement vers l’image d’un parquet “juge de l’enquête” plus que “chef de l’enquête”. De même, les revendications du monde policier en termes d’efficacité et de pragmatisme poussent à l’ajustement des politiques de recherche et de poursuite, par souci de gains de temps et pour éviter le travail inutile. Ceci amènerait à donner un rôle plus important à la police dans la détermination des priorités de recherche et de la construction des politiques criminelles. Plus, cela pourrait amener, à terme, la “légalisation” de formes de classement sans suite policier après celle, récente, du classement sans suite par le parquet. Si nombre de policiers sont favorables à cette évolution (notamment au sein de la hiérarchie policière,

---

<sup>38</sup> Voyez Vincent FRANCIS, Joëlle VAN EX, *op. cit.*, p. 114-139, Antoinette VERHAGE, Walter VANHAVERBEKE, « Interviews en Flandres : le TPA vu par la police et le parquet », in Paul PONSAERS, Yves CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 175-210.

l'enthousiasme étant parfois moins net du côté des policiers de base), la plupart des magistrats y sont encore opposés aujourd'hui au nom d'un certain légalisme<sup>39</sup>. Pour combien de temps ?

Aujourd'hui, la priorité donnée à la lutte contre la petite délinquance dans le contexte sécuritaire qui souffle partout en Europe, l'accent mis sur l'efficacité et l'obtention de résultats visibles, l'importance croissante d'un paradigme de réduction des risques qui privilégie le développement de dispositifs d'intervention "pro-actifs", contribuent à renforcer les acteurs qui se situent en amont du système de la justice pénale. Ce contexte encourage une certaine *déformalisation de la phase préliminaire du procès pénal* et favorise *de facto* l'octroi de marges et de libertés plus grandes aux services de police, même si le processus est parfois nié par les acteurs qui se situent en aval. Ainsi, le juge d'instruction voit-il plusieurs de ses compétences « détricotées » petit à petit au profit du parquet, comme en témoignent le principe de la « mini-instruction » et la légalisation des méthodes particulières de recherche. Quant à la police, elle gagne à son tour du terrain sur le parquet, comme en témoigne le traitement policier autonome, l'absence de réglementation claire relative au contrôle de l'enquête proactive et la généralisation officialisée des méthodes particulières de recherche, d'ailleurs utilisables pour la plupart dans le cadre de l'enquête proactive.

Ce processus d'autonomisation des acteurs situés en amont du système, issu de la pratique et régulièrement légalisé ensuite, a été bien décrit dans une perspective historique par R. Levy pour la France : ce dernier souligne que sur un siècle, l'évolution de la justice pénale traduit un renforcement des acteurs de la police et du parquet au détriment du juge d'instruction et des juges de fond, et *in fine*, de la police eu égard au parquet<sup>40</sup>. Il n'en va guère autrement pour la Belgique où se constate, comme le remarque un juge d'instruction à propos de l'évolution des techniques particulières de recherche, une marginalisation du juge d'instruction "dans son rôle de garant des libertés individuelles" au profit du procureur du Roi, mais aussi "une autonomie fort large laissée aux forces de police" dans un contexte où le déséquilibre des moyens techniques et des effectifs entre les deux instances (police et parquet) joue en faveur des services de police<sup>41</sup>. Certains font en effet le constat d'un accroissement pratiquement ininterrompu des effectifs et des budgets policiers, d'une amélioration considérable de la police en termes de moyens techniques et de formation, alors que le même constat ne peut manifestement pas être fait pour les acteurs du monde

---

<sup>39</sup> Yves CARTUYVELS, Paul PONSARS, « Conclusions générales », in P. PONSARS, Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 287.

<sup>40</sup> René LEVY, Du flagrant délit au traitement en temps réel : 130 ans de procédures pénales rapides en France, *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 2000, n°9, p. 53-65.

<sup>41</sup> Damien VANDERMEERSCH, Un projet de loi "particulièrement inquiétant", *Journal des Procès*, n°440, 28 juin 2002, p. 11.

judiciaire<sup>42</sup>. Cette évolution pose évidemment question sur le plan démocratique : jusqu'où le souci d'efficacité et l'accent mis sur la proximité comme source de légitimité pousseront-ils à autonomiser l'action policière ? Quel contrôle réel exercer sur la police pour éviter une dérive en douceur vers un type d'Etat dominé par l'appareil policier ? Quel contre-poids démocratique proposer dans un contexte où l'accent sur le " crime control " tend à oblitérer les principes du " rule of law " ? Ne faut-il pas, un moment, arrêter le processus de décentrement vers le bas et donner plus de moyens aux acteurs situés en aval (parquet, juges d'instruction) plutôt que de considérer comme évident un processus de délestage qui amène inéluctablement à justifier le renforcement en moyens et en effectifs des services de police ? Comme le soulignent certains à propos des méthodes particulières de recherche, l'effet global pourrait bien être « une certaine « policisation » de l'enquête pénale au détriment du judiciaire »<sup>43</sup>.

#### **IV.2. Police et parquet : je t'aime, moi non plus...**

On l'a souligné plus haut, ce sont surtout les acteurs policiers qui se plaignent de *difficultés relationnelles* entre la police et le parquet. Outre les stratégies de pouvoir que peuvent cacher les (dys)fonctionnements de communication, ces derniers traduisent sans doute aussi la persistance d'une approche institutionnelle encore sectorielle et cloisonnée, verticale et linéaire, qui a longtemps dominé la culture et les appareils de la justice pénale. La logique traditionnelle d'un "droit imposé", privilégiant la raison monologique des appareils et des institutions ne favorise pas un idéal de communication, de discussion et de négociation. Ne cherchant pas nécessairement la participation et le consensus à tout prix, elle produit aussi moins de reconnaissance des acteurs en position institutionnelle plus faible par leurs supérieurs hiérarchiques que ne peut le faire le mode d'action plus horizontal et partenarial des interactions institutionnelles.

Sans doute ceci est-il cependant lentement en train de bouger, avec l'émergence d'une génération de magistrats plus jeunes, moins marquée par la logique hiérarchique et plus ouverte à un mode de travail (partiellement) horizontal en réseau. Mais si l'émergence de nouveaux dispositifs est susceptible de contraindre des acteurs en position diverse à la discussion, il faudra sans doute aussi *un changement de culture*, passant par la formation des uns et des autres, pour modifier le jeu des relations entre police et parquet. Cette évolution vers une culture dialogale est sans doute inéluctable, d'autant qu'un troisième acteur, les autorités administratives, fait irruption dans le champ de la sécurité intérieure. Or, en raison

---

<sup>42</sup> Christian DE VALKENEER, Les rapports entre les services de police et les autorités judiciaires, in Yves CARTUYVELS et alii, *L'Affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, éd. Complexes, 1997, p. 127-157.

<sup>43</sup> Maïté DE RUE, Christian DE VALKENEER, *op. cit.*, p. 166.

de la contradiction potentielle entre les priorités de recherche des autorités judiciaires et de sécurité des autorités administratives au niveau local, l'ordre vertical des déterminations, propre à la logique hiérarchique et linéaire de la "pyramide" judiciaire pénale, est aujourd'hui sérieusement bousculé. Il n'est pas rare en effet aujourd'hui que les policiers soient amenés à faire des arbitrages entre des priorités de politique criminelle définies par les autorités judiciaires et des impératifs de gestion sécuritaire élaborés par les autorités administratives au niveau local. La création de divers niveaux de concertation formels réunissant acteurs du monde judiciaire, représentants policiers et autorités administratives est censée rencontrer le problème. Elle témoigne de l'émergence à propos des questions de sécurité d'un jeu d'interactions "trans-systèmes" ou "inter-champs" qui se modélise mieux derrière l'image du "réseau" que de la pyramide<sup>44</sup>.

Par ailleurs, l'évolution des relations entre la police et le parquet souligne sans doute aussi le déploiement progressif d'une nouvelle culture, marquée par les *idéaux contemporains de la négociation et de la responsabilisation* au cœur du champ pénal. La logique de la pure imposition normative a sans doute fait son temps, les policiers refusant désormais de se limiter au rôle de "machines aveugles" se contentant d'appliquer sans broncher des directives énoncées d'en haut. La demande, aujourd'hui, dans le chef des destinataires secondaires de la norme, est de pouvoir participer à l'élaboration de textes et de politiques qui doivent faire sens pour eux. Le succès ou l'échec de la mise en place du dispositif TPA selon les arrondissements judiciaires est éclairant à cet égard : de plus en plus, la négociation et le consentement s'imposent aujourd'hui comme la condition de l'effectivité de la norme. A défaut, le fossé risque de se creuser toujours plus entre la "law in the books" et la "law in the facts", discours normatifs et réalités de terrain.

Mais dans le jeu des relations entre police et parquet, la culture de participation que symbolise la demande de négociation s'accompagne aussi d'un bougé sur les questions de l'autonomie et de la responsabilité. La revendication d'une plus grande participation policière à l'élaboration des politiques criminelles se justifie au nom d'une plus grande compétence et de capacités à assumer une certaine autonomie d'action dans le chef des policiers. Mais plus d'autonomie signifie aussi plus de responsabilités, ce dont tout le monde n'est pas nécessairement demandeur. Une logique de "réduction des risques" peut s'avérer ici contre-productive eu égard à la thématique de la responsabilisation, comme en témoigne dans d'autres domaines couverts par la justice pénale et ses partenaires issus d'autres champs les syndrômes, régulièrement dénoncés par les acteurs de terrain, de la "patate chaude" (on refile les dossiers "chauds" à d'autres partenaires du réseau) ou du "coup du parapluie" (on prend la solution la plus sûre, soit souvent la plus répressive pour se couvrir de tout reproche potentiel

---

<sup>44</sup> Sur ces deux modèles et leur entrelacement, voyez François Ost, Michel van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une approche dialectique du droit*, Bruxelles, FUSL, 2003.

en cas de dérapage)<sup>45</sup>. La méfiance des policiers de terrain – pas toujours en phase avec leurs supérieurs hiérarchiques - à l'égard d'une plus grande autonomie est ici un exemple parmi d'autres des difficultés propres à cette culture de la responsabilisation, liée à une culture du “ management ” qui émerge aujourd'hui dans le champ des politiques publiques<sup>46</sup>.

Yves Cartuyvels

---

<sup>45</sup> Voyez e. a. Yves CARTUYVELS, « *Justice et Santé Mentale : quelles articulations ?* », Rapport de recherche, Fondation Roi Baudouin, 2002.

<sup>46</sup> Sur la "managérialisation" des politiques publiques, voyez e.a. Dan KAMINSKI, « Troubles de la pénalité et ordre managérial », *Recherches Sociologiques*, 2002, n°1, pp. 87-108.