

## Dossier

### **Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie et Pays-Bas.**

#### **Présentation**

Yves Cartuyvels et Massimo Vogliotti

Le dossier s'interroge sur les transformations que les relations entre la police et le parquet ont **subies** ces dernières années en Europe, dans un contexte marqué tant par la montée en puissance des magistrats de l'enquête que par l'affirmation de politiques sécuritaires donnant un rôle croissant à la police dans ses fonctions de sécurité intérieure.

La surexposition des acteurs qui se situent en amont du système d'administration de la justice pénale est un constat qui se vérifie dans de nombreux pays européens. Le renforcement du ministère public est, dans les pays où il existe, souvent associé au rôle croissant « d'aiguilleur » des trajectoires pénales qui est le sien dans un système pénal suralimenté en affaires de toutes natures. Il a sans doute aussi été favorisé par l'accroissement de l'indépendance culturelle et, dans certains pays, juridique, des magistrats du parquet, ce qui a permis d'étendre le contrôle de la légalité pénale à des catégories de personnes qui bénéficiaient traditionnellement d'une immunité de fait. Par ailleurs, l'émergence en Europe, dans certains Etats à partir des années 1980 déjà, de politiques sécuritaires axées sur la lutte contre la petite délinquance et le sentiment d'insécurité déplace les priorités du maintien de l'ordre vers le maintien de la « sécurité intérieure » et oriente les politiques criminelles vers le contrôle de la petite et moyenne délinquance attribuée aux couches sociales défavorisées et marginalisées telle qu'elle se déploie dans les "quartiers à risques" des villes les plus exposées. Ces nouvelles priorités ne pouvaient qu'accroître la visibilité de la police, augmenter ses pouvoirs et asseoir son autonomie.

Cette évolution s'accompagne, par ailleurs, d'une tendance au renforcement des liens entre le parquet et la police dans un contexte où l'accent est mis de manière prioritaire sur l'efficacité et le pragmatisme dans la gestion du système d'administration de la justice pénale. Anticipé parfois sur le terrain par divers intervenants des deux mondes, le rapprochement de la police et de la magistrature est sans doute aussi l'effet d'une transformation de l'organe policier d'un point de vue organisationnel (réforme des structures), mais aussi sociale et culturel (professionnalisation accrue, formation plus consistante). Elle traduit également une

modification plus générale de la culture institutionnelle des appareils, sans doute moins hiérarchique, linéaire et culturellement cloisonnée qu'autrefois.

Ce rapprochement est synonyme de renforcement. Il peut traduire un déplacement progressif du centre de gravité du système pénal vers le bas, voire un déséquilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif qui contrôle la police. Il débouche sur un jeu nouveau d'interactions qui ne sont pas sans poser diverses questions. Comment se noue le jeu des relations entre la police et le parquet, les deux protagonistes principaux de la phase préliminaire du procès pénal ? Quels sont les rapports de pouvoir et de contrôle entre ces deux catégories d'acteurs, amenés peut-être plus qu'auparavant, à travailler "main dans la main" alors qu'un discours bien ancré souligne régulièrement la méfiance et la culture du conflit qui habite les relations entre ces deux institutions ? Quelles tensions se manifestent dans une coopération qui hésite entre consensus et conflit, coopération entre une police, traditionnellement placée du côté de l'"efficacité" ou du "crime control" et des magistrats associés à la "légalité" ou au "due process of law" ? Quels sont les écarts entre les dispositifs formels et les logiques qu'ils habillent d'une part, les réalités des pratiques quotidiennes de terrain d'autre part ?

Autant de questions qu'il paraissait intéressant de soumettre aux projecteurs d'une analyse comparée entre des pays porteurs de traditions et d'histoires différentes. Les contributions du dossier portent sur cinq pays: l'Angleterre, les Pays-Bas, la Belgique, la France et l'Italie. A un bout de la chaîne, l'Italie, pays marqué officiellement par le principe de la légalité des poursuites et dans lequel le ministère public est indépendant du pouvoir politique. A l'autre bout, l'Angleterre, pays caractérisé au plus haut degré par un principe (policier) d'opportunité des poursuites et dans lequel la police domine traditionnellement l'enquête. Entre les deux, les Pays-Bas, la Belgique et la France : les trois pays sont marqués par l'héritage napoléonien, porteurs d'une vision hiérarchique de la justice pénale dominée par les acteurs judiciaires et inscrits dans une tradition qui rattache pour partie le ministère public à l'exécutif. Les deux premiers sont aussi, au terme d'un jeu de dominos culturel, plus sensibles aux influences du monde anglo-saxon. Bien sûr, la comparaison entre des pays dont l'histoire, les systèmes et les dispositifs sont différents est toujours hasardeuse. Aussi, l'ambition n'est-elle pas ici de procéder à une étude comparée détaillée des systèmes d'enquête et du rôle tenu par ses principaux acteurs dans ces divers pays. L'objectif est plutôt, à partir d'une présentation des principales tendances repérables dans les relations entre police et parquet dans chacun de ces Etats, de souligner quelques lignes de force des rapports qui se nouent entre parquet et police dans la première phase du procès pénal, qu'elles traduisent des convergences ou des divergences entre les systèmes respectifs d'administration de la justice pénale. Et de fait, un certain nombre de constats peut, nous semble-t-il, légitimement être proposés.

1. Comme dans d'autres domaines du droit ou de la justice pénale, on perçoit un rapprochement manifeste dans les faits entre les systèmes axés sur le principe de l'opportunité des poursuites (Angleterre, Belgique, France et Pays-Bas) et de légalité des poursuites (Italie), tout comme, sans doute, entre les Etats soumis à l'héritage napoléonien et le modèle anglais. Les questions sont bien souvent les mêmes et les réponses oscillent entre des paramètres communs.

En ce qui concerne la *maîtrise des poursuites*, l'impossibilité empirique de poursuivre toutes les infractions oblige, de facto, la police et le ministère public à faire des choix de priorités même dans un pays comme l'Italie officiellement régi par le principe de la légalité. En ce qui concerne le parquet, ce phénomène pose la question de la légitimité de ce pouvoir de triage et demande à la communauté scientifique d'imaginer des formes de contrôle et de responsabilité qui soient compatibles avec l'indépendance politique du ministère public italien. Quant aux systèmes axés sur le principe de l'opportunité, la distance traditionnelle entre l'Angleterre et les pays continentaux s'est sensiblement réduite. Si, outre-Manche, la police a perdu le monopole officiel des poursuites depuis l'institution, en 1985, du Crown Prosecution Service, aux Pays-Bas, les services de police partagent, depuis les années quatre-vingt, avec le ministère public le pouvoir de classer sans suite. Quant à la France et à la Belgique, ce pouvoir n'est pas reconnu à la police, ce qui n'empêche pas l'émergence de pratiques informelles (la technique de la « main courante ») allant dans ce sens.

L'*uniformité de la politique criminelle* est un autre enjeu commun à plusieurs pays. Comment concilier le souci de cohérence et le respect des spécificités plus locales ? Comment faire respecter une certaine unité dès lors que le paysage des acteurs apparaît souvent éclaté et cloisonné ? Ici, l'écart semble souvent important entre les idéaux d'une logique bureaucratique, tablant sur une structure décisionnelle pyramidale et recourant à des directives de politique criminelle plus ou moins centralisées et les réalités plus souples du terrain. Dans les faits, les acteurs de terrain et notamment les opérateurs de "base", à savoir les substituts et les officiers de police judiciaire, bénéficient de larges marges d'interprétation et de manoeuvre. En France, la tendance à intensifier la transmission de directives par le ministre de la Justice contribue à noyer les parquets sous un flot de priorités successives, rendant floue toute politique d'ensemble et accroissant d'autant les marges de choix des parquets. En Belgique, les parquets se montrent soucieux d'une uniformité de principe, mais jaloux de leur autonomie en pratique. Malgré la diversité des prémisses, le résultat final n'est pas très différent en Italie. Ici et là, on est, semble-t-il, confronté à un ensemble de politiques pénales peu homogènes, menées différemment d'une juridiction à l'autre, caractérisées parfois par une multiplicité de pratiques dans un même ressort en fonction de la personnalité des différents acteurs de terrain.

La question de *l'autonomie policière* (qui est aussi celle du contrôle réel exercé par le parquet sur la police) ou de la dépendance de facto du parquet à l'égard de son fournisseur policier est un enjeu crucial dans tous les pays. Tant en Belgique, qu'en Angleterre ou aux Pays-Bas, des "dysfonctionnements" importants, sur le plan de l'efficacité de l'enquête ou du respect des droits, ont amené à mettre en question l'autonomie importante de la police. A travers ce problème, c'est aussi l'inversion potentielle du rapport de dépendance entre police et parquet qui est mis en question. Diverses Commissions d'enquête (la commission "Dutroux" en Belgique, van Traa aux Pays-Bas, le rapport Scarman en Angleterre) ont en effet mis en évidence certains dérapages de la police, dénonçant la dépendance malsaine de la magistrature à l'égard de la police. Régulièrement, des réformes sont alors intervenues, pour tenter de contrôler l'autonomie policière. Aux Pays-Bas, des mesures ont été prises pour réglementer les méthodes de recherche de la police et pour renforcer la capacité d'intervention du ministère public. En Belgique, le « Traitement Policier Autonome », dispositif qui formalise des pratiques déjà existantes, peut être interprété comme une tentative des parquets d'encadrer et donc de contrôler les marges de manoeuvre que la police s'était octroyée dans les faits. En France, les promoteurs du « Traitement en Temps Réel » cherchaient, entre autres, à mieux contrôler les policiers, permettant aux magistrats d'intervenir plus directement en amont de la procédure et de mieux évaluer le travail policier à travers des contacts plus réguliers. A voir l'exemple donné par ces pays, il n'est pas sûr toutefois que le résultat réponde aux attentes : légaliser les pratiques pour mieux les contrôler revient parfois à entériner la marche en avant de l'autonomie policière. Par ailleurs, comme le montre l'exemple anglais, la marge de manoeuvre policière est une réalité encouragée par la demande de rapidité et d'efficacité de l'intervention pénale qui, ces dernières années, a ses partisans. Mais c'est sans doute l'évolution italienne qui **est** la plus significative. Dans ce pays, le nouveau code de procédure pénale de 1988 a encouragé la tendance, qui s'était affirmée dans la pratique, du ministère public à jouer un rôle plus actif dans les enquêtes. Le législateur a rendu plus effective la dépendance fonctionnelle des services de police sur le territoire et a renforcé les sections de police judiciaire près les parquets. Ce renforcement du rôle du ministère public dans la direction de l'enquête a fini par susciter des réactions croissantes de la part des hiérarchies policières et au sein d'une partie du monde politique, mais aussi des réserves dans une partie de la magistrature. La conséquence en est l'existence de pressions qui visent à repousser le ministère public vers son activité "juridictionnelle" et à renforcer l'autonomie policière pendant l'enquête.

2. On constate souvent, dans les pays concernés, un *décalage entre le portrait officiel des relations entre la police et le parquet et la réalité des pratiques*. "In the books", les structures de la police et du parquet semblent obéir à une logique simple, linéaire et hiérarchique. Sauf en Angleterre où les pouvoirs locaux se sont toujours opposés à la création d'un système centralisé, l'organisation de la police (ou, mieux, des polices) et du parquet répond à une

structure pyramidale. En Italie, si le ministère public républicain a coupé le lien de subordination avec le ministre de la Justice et a progressivement affaibli la hiérarchie interne, la logique de subordination se manifeste particulièrement dans le rapport du ministère public à la loi. Le portrait officiel fait de ce magistrat un bureaucrate qui, vu le principe constitutionnel de la légalité des poursuites, doit se borner à appliquer mécaniquement la loi pénale à toutes les infractions dont il prend connaissance. En France, le parquet se présente comme une structure unitaire, marquée par une forte hiérarchisation interne et les polices comme des structures bureaucratiques centralisées, voire "militarisées". Il n'en va guère autrement en Belgique, où la réforme récente du système policier n'a pas fondamentalement modifié ce type de culture. Entre les deux institutions de la police et du parquet, les rapports formels sont clairement décrits par les manuels de procédure pénale comme des rapports d'autorité et de subordination dans la plupart des pays étudiés : si l'on excepte l'Angleterre encore une fois, où l'enquête est traditionnellement dans les mains de la police (et où l'équivalent du ministère public est d'ailleurs d'introduction récente), la police, en tant qu'elle exerce des missions judiciaires, dépend fonctionnellement du ministère public. En France, en Belgique, en Italie ou aux Pays-Bas, pays marqués par l'héritage de la révolution Française c'est bien le parquet qui est officiellement le maître de l'enquête. Dans les faits cependant, le paysage est manifestement plus complexe. Loin d'être simple, vertical et unilatéral, le jeu des hiérarchies apparaît complexe, enchevêtré et parfois récursif. A l'intérieur de chaque système, les acteurs (parquetiers comme policiers de « base ») semblent s'être octroyés des marges de manoeuvre à l'égard de leur hiérarchie, le consensus supposé sur les priorités de politique criminelle définies par les supérieurs s'avérant parfois aléatoire. Par ailleurs, la disproportion énorme entre la charge de travail et les forces disponibles assurent une autonomie de choix (l'arbitrage entre diverses "surcharges") considérable aux substituts et aux officiers de police, même si, comme le montre l'exemple français, le souci de "faire du chiffre" et l'obsession statistique peuvent tendre à ramener un semblant d'uniformité. Dans les rapports entre les deux institutions, la logique verticale d'autorité croise des logiques d'intérêt plus horizontales, les priorités de politique criminelle se heurtant parfois au souci local du maintien de l'ordre public, le jeu des relations informelles permettant parfois de biaiser avec le contenu des directives émanant du haut. Par ailleurs, sur le terrain et sauf pour les affaires particulièrement graves et délicates, la direction et le contrôle sur l'enquête confiés au magistrat s'apparentent plus à un contrôle formel a posteriori qu'à un contrôle serré en "temps réel" du magistrat sur l'activité des policiers. L'image du procureur "super-policier" ou "manager de l'enquête" n'appartient pas à la physiologie du ministère public. Régulation par le haut et par le bas, croisement de logiques verticales et horizontales, l'image qui préside aux relations inter-institutionnelles serait plus ici celle du *réseau* que de la pyramide.

3. Les *questions de culture et de communication* émergent comme des problématiques centrales dans le jeu des inter-relations entre la police et le parquet. En soi, la question soit

nouvelle ( ??? ), mais ce qui est peut-être significatif, c'est son émergence comme problème important dans le discours des acteurs. Ceci s'explique sans doute par le passage d'un mode d'action pyramidal et bureaucratique, fondé sur le cloisonnement des systèmes d'acteurs, le caractère impersonnel et la contrainte comme mode de transmission, vers des logiques d'action « en réseau » qui, par définition, multiplient les points de contact et de discussion tout en visibilisant les problèmes de communication et de traduction. A cet égard, un premier constat tourne autour du souci manifeste dans tous les pays concernés de *rapprocher institutionnellement la police et le parquet* pour assurer une meilleure fonctionnalité du système. Souvent, l'objectif passe par la mise en place de structures à personnel mixte (magistrats, policiers et fonctionnaires administratifs) ou par la création de figures hybrides destinées à assurer une meilleure liaison entre police et parquet. On pense aux structures d'origine prétorienne en Italie (par exemple, la « Sezione Definizione Affari Semplici » à Milan ou l'« Ufficio ricezione notizie di reato » à Turin), au dispositif du « Traitement Policier Autonome » en Belgique (dont une des finalités est d'améliorer la communication entre police et parquet), au « Traitement en Temps Réel » et aux autres nombreux dispositifs destinés à favoriser le partenariat entre responsables du parquet et autorités policières ou préfectorales en France, au « Hopper » hollandais, cet officier de police détaché auprès du parquet ou au « Criminal Justice Unit » qui, en Angleterre, doit améliorer la collaboration et la préparation des affaires.

Par ailleurs, diverses contributions soulignent *l'importance des relations personnelles* et d'un *principe de confiance* comme moteur d'une collaboration efficace. Sur ce plan, des divergences sont cependant perceptibles : ainsi, en France et en Italie, les relations seraient fondées de manière assez générale sur la confiance et la collaboration entre les substituts et les officiers de police judiciaire. Les acteurs savent avoir besoin les uns des autres et leur collaboration s'articulerait plus sur des rapports de confiance que de conflit ou de défense d'intérêts catégoriels. L'évolution, repérable au cours des dernières années, irait vers un rapprochement des « cultures » des deux acteurs, favorisant la création de « binômes substituts-OPJ » en France, encourageant la perception policière du magistrat comme un collègue qui poursuit le même but en Italie. Si la typologie des relations peut changer en cas d'affaires délicates, qui touchent par exemple l'establishment politique et financier et font intervenir d'autres loyautés plus fortes, la logique de base semble être à la confiance et à la collaboration. L'image n'est pas la même pour la Belgique et les Pays-Bas : les contributions soulignent ici la persistance d'un fossé culturel et de conflits d'intérêts catégoriels, le manque de confiance et les problèmes de communication - ces derniers étant régulièrement perçus comme marque d'un mode de fonctionnement structurel et non comme « dysfonctionnement » ponctuel - dans un jeu relationnel qui reste marqué par des relations de pouvoir. Toutefois, le tableau est à nuancer, des relations personnelles pouvant ici aussi donner le change et des évolutions vers plus de dialogue, d'ouverture et de compréhension semblant également se dessiner notamment avec les magistrats plus jeunes (Belgique).

