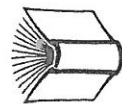


Le traitement policier: une autonomie relative?

Étude empirique
sur le Traitement Policier Autonome

Paul PONSAERS
Yves CARTUYVELS
Vincent FRANCIS
Christine GUILLAIN
Joelle VAN EX
Wouter VANHAVERBEKE
Antoinette VERHAGE
Massimo VOGLIOTTI



Conclusions générales

PAUL PONSAERS
YVES CARTUYVELS

Dispositif original – il n'est pas véritablement "emprunté" à un autre pays existant –, le TPA est instauré à la fin des années nonante pour accélérer et systématiser la réponse pénale à la petite délinquance répondeur à la surcharge des parquets et optimiser le travail de la chaîne pénale. Outre ces enjeux de nature organisationnelle, qui s'inscrivent dans une perspective gestionnaire ou "managériale" propre aux évolutions du pénal aujourd'hui, le TPA soulève diverses questions de fond touchant aux relations entre la police et le parquet et aux modes de construction de la politique criminelle. On se propose ici de mettre en lumière un certain nombre de "nœuds" liés à l'autonomie relative de la police à partir des enseignements tirés de la contextualisation juridique et de l'approche de droit comparé (I), puis du travail de recherche empirique (II). Dans un troisième temps, on reviendra sur quelques questions d'ordre plus général liées aux interactions entre la police et le parquet que le TPA a permis de mettre en lumière (III)

1. La direction de l'enquête préliminaire ou la police entre autonomie et contrôle: enseignements de droit (comparé)

1.1. *Direction de et contrôle du parquet sur l'enquête préliminaire et autonomie policière: l'écart entre principes et pratiques, "paper rules" et "real rules"*

En Belgique, la police est officiellement placée sous l'autorité, le contrôle la direction et la responsabilité du parquet lors de l'enquête préliminaire. Ce système, rappelé par la Commission Franchimont, se retrouve dans divers autres pays européens de tradition romano-germanique (France

Pays-Bas, Italie). Il répond d'abord à la logique inquisitoire de la première phase du procès pénal, tout entière laissée aux mains organes de l'Etat et qui n'est pas soumise au principe du contradictoire. Il se justifie ensuite tant par un souci démocratique de séparation des rôles et des pouvoirs que par la volonté de maintenir la police, organe de l'exécutif, sous la tutelle du pouvoir judiciaire. Il s'inscrit enfin dans une vision historique qui, dans l'histoire de la procédure pénale continentale, place volontiers la police, organe de l'exécutif, du côté du seul "crime control" et les autorités judiciaires, garantes de la "sûreté" du citoyen, du côté du "rule of law". Le Royaume-Uni, dont le déroulement du procès pénal est marqué par un système accusatoire dès sa phase préliminaire, échappe partiellement à ce partage des rôles, se montrant moins méfiant à l'égard de l'acteur policier, doté de pouvoirs plus importants dans l'enquête.

Sur le continent, cette logique de subordination de la police au parquet se traduit par un double principe: le rôle dirigeant de l'autorité judiciaire dans l'enquête préliminaire d'une part, une obligation de transmission des informations recueillies par la police au parquet par des modes précis et dans des délais aussi brefs que possible d'autre part. Ceci doit permettre au parquet d'exercer un pouvoir effectif de contrôle sur la police, "en temps réel". Cette logique traduit aussi l'héritage d'une conception latine, encore bien ancrée chez certains magistrats et certains policiers, principalement dans le monde francophone, selon laquelle la séparation des rôles et des fonctions est un élément clé de l'Etat de droit: on ne peut mêler sans risques pour le citoyen et le respect des droits individuels les activités de recherche et de poursuite, activité policière et responsabilité judiciaire. Ce tableau "idéal typique" donne l'image d'un jeu hiérarchique à sens unique dans lequel le parquet exerce son pouvoir de décision et son contrôle sur un acteur policier subordonné et dépendant. La réalité des pratiques montre qu'il est à nuancer fortement, pour deux raisons principalement:

1°) En Belgique, mais la tendance est également perceptible ailleurs, on constate un relatif flou des textes qui régissent les rapports de direction et de contrôle de l'action policière par le parquet. En décalage avec le principe de subordination hiérarchique revendiqué de manière globale, la diversité, le manque de clarté et la contradiction potentielle des sources légistiques et jurisprudentielles, réintroduisent bien souvent de facto une marge de manœuvre et d'autonomie décisionnelle pour l'acteur

policier. Le recours dans les lois au sens formel à de multiples termes abstraits (transmission "sans délai", à "bref délai" ou autres) comme l'évolution de la jurisprudence (qui reconnaît une certaine marge d'autonomie aux acteurs policiers lors de l'enquête préliminaire), témoignent d'un "réalisme" qui privilégie une certaine souplesse et fluidité des textes pour mieux capter les évolutions de terrain.

2°) La réalité des pratiques policières met également clairement en question la consistance d'un principe hiérarchique à sens unique. En Belgique, le constat est clair: au fil des années, jouant sur divers modes formels et informels de transmission de l'information, la police s'est de facto octroyée une autonomie plus importante dans la gestion de l'information préliminaire que ce que ne prévoient les textes légaux. La police pratique de manière informelle le classement sans suite policier, met en œuvre des formes déguisées et des modes diversifiés de traitement autonome et de transmission de l'information, quand elle ne recourt pas à la médiation policière. La marge d'autonomie policière est une réalité de fait et ce n'est certainement pas la multiplication d'autres dispositifs récents – pro-activité policière, techniques spéciales de recherche, mini-instruction – qui viennent freiner ce mouvement. Les évolutions repérables en France, aux Pays-Bas et en Italie, soulignent la même tendance. Selon des modalités propres à chaque pays, la police s'est acquise une autonomie de fait réelle au stade de l'enquête préliminaire, ramenant ici le contrôle du parquet à un contrôle de qualité formel effectué *a posteriori*, aboutissant là progressivement à inverser le rapport de dépendance entre la police et le parquet. Le développement des compétences techniques et professionnelles de la police (avec lesquelles les parquetiers ne sont pas nécessairement en mesure de rivaliser), l'accroissement des moyens (budgétaires et humains) ainsi qu'un souci de pragmatisme (éviter une surcharge inutile du parquet) sont souvent mis en avant pour justifier cette évolution de fait ou en revendiquer l'officialisation par un dispositif légal.

1.2. L'autonomie policière, traduction d'un déplacement du centre de gravité de la justice pénale vers le bas

La perspective de droit comparé fait apparaître dans l'évolution contemporaine de la justice pénale un triple mouvement. L'accent est mis de manière prioritaire sur la gestion locale et partenariale des problèmes de

petite délinquance considérés comme la principale source d'insécurité; l'importance croissante d'un paradigme de *réduction des risques* privilégie le développement de modes d'interventions "pro-actifs" et la multiplication de dispositifs de contrôle préventif à des fins de sécurité intérieure; dans ce contexte, on assiste enfin au *renforcement des acteurs de terrain qui se situent en amont* de la chaîne pénale. Ce cadre encourage une certaine "déformalisation" de la phase préliminaire du procès pénal et encourage l'octroi de marges de libertés plus grandes aux acteurs concernés pour des motifs "d'efficience". C'est dans ce contexte que se pose la question du développement de l'autonomie policière. Ceci appelle deux commentaires:

1°) Cette évolution est souvent présentée, dans une perspective managériale, comme nécessaire et inéluctable pour des motifs d'efficacité, d'effectivité et d'efficience du système pénal. Or, la perspective de droit comparé menée dans le cadre de cette recherche montre que cela ne va pas de soi, pour autant que l'on veuille croiser les impératifs de gestion avec d'autres critères de *légitimité d'une intervention pénale* soucieuse des droits et libertés des justiciables. *La tension entre "crime control" et "rule of law"*, un des noeuds classiques du pénal, refait ainsi largement surface à propos de l'autonomie policière. En Belgique, la commission Dutroux (1997) a fortement stigmatisé les dérives d'une situation d'autonomie policière débouchant sur un parquet "asservi" à l'enquête de police, dans un cadre où le rapport de dépendance entre les deux institutions s'était totalement inversé. En matière de recherche, la Cour de Cassation a également eu l'occasion de rappeler l'importance d'un contrôle rapide et effectif du parquet sur l'activité policière pour assurer le respect de la légalité et de la loyauté des preuves récoltées par la police. Or si des motifs pragmatiques président à cette exigence – il s'agit d'éviter qu'un "gain de temps" en amont ne se transforme en "perte de temps" en fin de parcours devant la juridiction de fond à cause d'irrégularités dans le recueil des preuves –, elle se justifie aussi par le souci du respect des droits de la défense à un stade non contradictoire de la procédure. De même, le souci récent de légiférer sur l'enquête proactive n'est pas étranger à cette volonté de recadrer des pratiques policières autonomes, sources de dérapage ou de dérive policières¹¹⁵.

¹¹⁵ Voyez. B. RENARD, *La mise en oeuvre de l'enquête de recherche proactive: étude qualitative des facteurs influençant le processus de décision*, (2002), inédit.

A l'étranger, cette question n'est pas moins présente. En France dans les années nonante, tant les discours légistiques que l'introduction de dispositifs concrets tels que le "traitement en temps réel" ont notamment eu pour objectif de "reprenre le contrôle" de la police et de renforcer l'autorité de l'acteur judiciaire sur l'acteur policier, ceci pour des questions de "garantisme" juridique. Aux Pays-Bas, la Commission Van Traa (1996) s'est inquiétée de l'autonomie importante de la police et de l'usage illégal qui pouvait en être fait. La réglementation des méthodes de recherche, le souci de redonner un rôle plus actif du MP dans l'enquête, voire l'introduction du Hopper, fonctionnaire de police qui peut aussi faire office de "poste avancé du parquet" au sein des appareils policiers pour resserrer les liens entre police et parquet, peuvent s'interpréter dans la même perspective (même si la dernière initiative répond aussi à d'autres objectifs de rationalisation et d'efficacité). Quant au Royaume-Uni, la compétence discrétionnaire qu'octroie le système judiciaire à la police fera lui aussi l'objet de critiques dans les années quatre-vingt, débouchant sur la création en 1985 des CPS. Ces organes, dont l'indépendance est mal perçue par la police, seront proposés mieux assurer le respect du "due process of Law". C'est donc souvent au nom d'un même argument qu'est invoqué ce "retour du judiciaire" ou le souci de voir un contrôle plus serré sur la police exercé par le parquet (ou son équivalent): la nécessité d'assurer un contrôle démocratique de l'intervention policière, de garantir la loyauté et la légalité des preuves, d'assurer le respect du "rule of law" qu'une autonomie trop importante de la police sur un plan matériel ou temporel rend difficile à contrôler.

2°) L'accroissement de l'autonomie policière s'inscrit dans le cadre plus large d'un *déplacement du centre de gravité de la justice pénale vers le bas*. R. Levy a bien montré ce processus pour la France, soulignant que ce déplacement continu au fil du temps amenait en fin de compte à renforcer le rôle clé 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. En Belgique, le TPA symbolise dans les discours un déplacement identique, même si son effectivité peut être questionnée en l'état actuel des choses. Mais le TPA n'est pas le seul dispositif à traire une telle inflexion: la médiation, qui octroie des compétences quasi-juridictionnelles au parquet (médiation pénale), mais aussi, progressivement à la police (médiation policière), l'officialisation des prati-

ques de recherche pro-active, la légalisation des méthodes particulières de recherche, voire encore la redéfinition de la provocation policière (projet de loi du 12 mars 2002) sont tous des dispositifs qui traduisent un accroissement des prérogatives policières. Paraphrasant un juge d'instruction évoquant la question des techniques particulières de recherches, on peut dire que la tendance est à une érosion des prérogatives du juge d'instruction, "marginalisé dans son rôle de garant des libertés individuelles" et "instrumentalisé dans sa fonction" au profit du procureur du Roi, mais qu'elle traduit aussi une "autonomie fort large laissée aux forces de police". L'effectivité du contrôle exercé par le procureur du Roi est en effet, souligne le magistrat, sujet à caution dans le contexte des rapports de force actuels entre une "structure policière fort hiérarchisée et renforcée" et "les parquets dont les moyens sont limités ou même déficients en raison d'un manque d'effectifs"¹¹⁶. Dans le contexte actuel, le renforcement de l'acteur policier, dont les moyens et les compétences ne cessent de s'étendre, et sa tendance à l'autonomisation semble donc une réalité qui se traduit à travers divers dispositifs. À cet égard, on peut d'ailleurs s'interroger sur la tendance actuelle à séparer géographiquement les bureaux des services de la police fédérale et ceux du parquet¹¹⁷. Cette évolution pose, comme le souligne à gros traits le glissement inquiétant de pouvoir du judiciaire vers le pouvoir exécutif en Italie, le problème du contrôle réel de l'acteur policier. Cette question est aussi celle du maintien d'un "contre-poids démocratique", si l'on veut éviter de dériver doucement vers un type d'Etat où le pouvoir de fait se trouve entre les mains de la police, ce qui, constatent certains, est la caractéristique d'un "Etat policier"¹¹⁸.

1.3. Quel contrôle sur la police?

Dans nos pays de tradition romano germanique, fondés sur le principe de la séparation et du contrôle croisé des pouvoirs, la question du *contrôle externe* de l'action policière par un acteur non policier est un problème central. L'autonomie de fait acquise par la police au stade de

l'enquête préliminaire pose question et permet d'envisager deux types de réponses.

On peut réagir à cet état de fait par l'introduction de mécanismes destinés à resserrer les relations entre la police et le parquet, à renforcer le parquet en termes de moyens et à rapprocher d'autant le contrôle directionnel du parquet sur l'action policière. C'est, semble-t-il, l'option privilégiée en France dans les années nonante, avec le "traitement en temps réel". Aux Pays-Bas, l'introduction d'un officier de liaison du parquet au sein de la police (le Hulpofficier ou le Hopper) traduit peut-être un souci identique. À l'inverse, on peut reconnaître la *plus grande autonomie à la police* et l'organiser légalement, au motif qu'on ne revient pas en arrière et qu'il vaut mieux encadrer des pratiques, fussent-elles "a-légales" (en marge de la loi) pour en assurer un contrôle minimal plutôt que de les nier et de les laisser se développer "en aveugle", en dehors de tout cercle vertueux. La question a une triple implication:

1°) Elle revient d'abord à se demander *quel contenu effectif donner au concept de "direction"* de l'enquête par le parquet et quel rôle octroyer à ses représentants dans ce cadre. Faut-il faire du parquetier le "chef de l'enquête", soit, en termes managériaux, un "coach" chargé de suivre de près le déroulement des activités policières et d'en assurer concrètement le développement? Ou faut-il plutôt considérer le parquet comme un organe de direction plus lointain, sorte de "juge de l'enquête" qui se contente d'un contrôle qualitatif formel sur l'enquête exercé a posteriori? On remarquera que ce débat s'est déjà posé à propos du juge d'instruction (juge d'instruction ou juge de l'instruction?), ce qui est en soi indicateur du déplacement évoqué plus haut.

2°) Elle amène ensuite à se demander si l'exercice d'un *contrôle plus ou moins serré* du parquet (ou, corrélativement, l'autonomie plus ou moins large accordée à la police) ne doit pas être fixée *en fonction du type de contentieux visé*. Appliqué aux matières de roulage, contentieux de faible gravité, le TPA ne présente guère de problèmes sur le plan de la direction et du contrôle. Appliqué en matière correctionnelle, il pose légitimement question à divers acteurs de terrain, préoccupés par les enjeux d'un contrôle démocratique sur l'action policière. En Flandres, où les réflexes légalistes sont peut-être moins prononcés, l'extension des compétences policières en matière correctionnelle semble poser moins de problèmes, même si l'unanimité n'est pas de mise et que le

¹¹⁶ D. VANDERMEERSCH, Un projet de loi "particulièrement inquiétant", *Journal des Procès*, N° 440, 28 juin 2002, p. 11.

¹¹⁷ C'est notamment le cas à Bruxelles, où les services de la police fédérale sont "déménagés" à la Tour IBM, au Nord de Bruxelles.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

fossé entre partisans du "pragmatisme gestionnaire" et des "principes" est une réalité. En Wallonie, les résistances sont plus importantes, magistrats comme policiers étant plus sensibles à une culture garantiste qui met l'accent sur le respect des garanties procédurales, la séparation des rôles et des fonctions. Outre les références culturelles (et la plus grande ou plus rapide pénétration du discours managérial de type anglo-saxon au Nord du pays), les (dys)fonctionnements mis en lumière par l'Affaire Dutroux et ressentis de manière plus sensibles au Sud du pays, expliquent en partie cet écart. On remarquera par ailleurs que les positions professionnelles ne sont dans doute pas sans influencer la perception des acteurs sur cette question: plus on remonte dans la chaîne pénale, plus les intervenants semblent sensibles aux arguments de principe (respect des droits de la défense, séparation des rôles), alors que les acteurs en amont semblent plus sensibles aux arguments de type fonctionnel ou gestionnaire. En ce qui concerne le TPA, plusieurs modalités sont dès lors envisageables, tant sur la forme (cadre plus strict de type "TPA dirigé" avec une "grille de travail" ou dispositif plus souple) que sur le fond (limité au roulage, aux petites affaires en matière correctionnelles, étendu à des faits plus graves ...).

3°) Enfin, à travers le développement de l'autonomie policière et de ses modalités (de contrôle) se pose la question des *acteurs à renforcer* au coeur du système d'administration de la justice pénale. Le TPA, comme d'autres dispositifs, renforce l'acteur policier. Quel est l'impact d'un tel mouvement à l'heure de la police unique? Ne pourrait-on pas plutôt faire le choix, comme le soulignent certains magistrats, tant en Wallonie qu'en Flandre, de renforcer les services administratifs du parquet plutôt que d'organiser la délégation des tâches vers la police? Le choix en faveur de l'une ou de l'autre solution, traduit une question de culture que la ligne de césure entre le modèle anglo-saxon et le monde latin, qui passe par la Belgique, exprime bien: là où le monde anglo-saxon semble plus confiant à l'égard de la police et de modes de contrôle internes, la tradition latine trahit au contraire une plus grande méfiance. A l'image du "Bobby", policier bon enfant et non armé réputé protéger les citoyens, a longtemps répondu, depuis Fouché, l'image du gendarme, agent aveugle de répression au service du pouvoir établi. Des épisodes tels que ceux de l'Affaire Dutroux ou de Semira Adamu, les opérations coups de poing dans les quartiers ou les contrôles d'identité ciblés, n'atténuent sans doute pas cette image de la police dont on a

pu évoquer, il y a quelques années, le "rendez-vous manqué"¹¹⁹ avec le public. L'autonomie policière est donc en grande partie une affaire de confiance et tout le monde ne partage pas la même vision à cet égard. C'est ce que montre bien cet échange où, à un magistrat qui souligne que "les policiers ne sont pas des mangeurs d'enfants", un autre rétorque que "que rien ne vaut un contrôle extérieur dans un système de police unique". Mais au-delà, c'est aussi la répartition des pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif qui est en question, ce que souligne à gros traits l'évolution italienne: l'autonomie récente octroyée à la police semble bien traduire ici un souci de mise sous tutelle d'un pouvoir judiciaire jugé trop indépendant à l'égard de l'exécutif.

2. Constats empiriques: dix leçons essentielles tirées du TPA

La pratique du TPA a été introduite au sein du parquet général gantois en 1995 selon les modalités suivantes: (1) autoriser la police locale à exécuter l'enquête préliminaire de manière la plus indépendante possible (la police fédérale n'a pas été associée à cette nouvelle pratique), concernant des faits bien déterminés (à l'aide d'une liste de types de fait établie par le parquet) (2), sur un territoire bien circonscrit (l'endroit où le fait a été commis est considéré comme déterminant) et sous la surveillance du procureur du Roi. Très vite, cette pratique s'est répandue dans différents arrondissements judiciaires, avec souvent des réglementations très diverses. Le texte qui suit aborde les thèmes autour desquels les discussions sur le TPA semblent se cristalliser.

2.1. La limitation de l'afflux des dossiers au niveau du parquet

L'objectif principal recherché par le parquet général, lors de l'introduction de la pratique du TPA à Gand, était de réaliser *une économie de travail* qui devait permettre au *parquet* d'organiser autrement son travail. L'impulsion formelle émanait donc du parquet, ce qui n'est pas étonnant puisque le *volume* des dossiers à gérer au sein des parquets était

¹¹⁹ Ch. DE VALKENEER, *Police -Public: un rendez-vous manqué?*, Bruxelles, La Chartre, 1989.

tellement élevé que la magistrature a estimé devoir prendre des mesures. On considérait donc qu'il fallait soit diminuer l'afflux des dossiers au niveau du parquet, soit mettre plus de moyens et de personnel à disposition des parquets afin de gérer l'augmentation incessante de l'afflux de dossiers. Etant donné que le parquet n'a pas son mot à dire sur la question des moyens budgétaires, le choix a été porté sur la première solution envisagée, à savoir limiter les dossiers entrants.

L'ancienne gendarmerie (donc d'avant la réforme des polices) avait – parallèlement à cette évolution – développé une pratique qui pouvait servir cet objectif. Avant de les communiquer au ministère public, les dossiers judiciaires étaient parfois envoyés d'un commandant de district à un autre dans le but de les compléter au moyen d'une sorte d'apostille interne. Le fait que la gendarmerie était un corps national avec une direction fort centralisée et une hiérarchie relativement stricte avait facilité cette pratique. Cependant, le parquet avait peu d'emprise sur ce mode de fonctionnement interne¹²⁰.

Ce sont de telles circonstances qui ont mené à l'introduction de la pratique du TPA, et ce à l'initiative du parquet général gantois. Il s'agissait, d'une part, de limiter l'afflux de dossiers et, d'autre part, de rendre un contenu à la notion de '*direction et de contrôle*' de l'enquête préliminaire menée par les services de police. On considérait également qu'il fallait éviter une trop grande autonomie de l'action policière. L'afflux des dossiers devait être réduite par le fait que le verbalisateur serait désormais autorisé à compléter le dossier avant de le renvoyer au parquet. '*Compléter*' signifiait que toutes les mesures d'enquêtes qui pouvaient être

¹²⁰ Actuellement le TPA est uniquement appliqué par les services de police locale, ce qui empêche de voir renaître les mécanismes qui existaient par le passé au sein de la gendarmerie. A ce sujet, on peut se demander si ce problème ne va pas resurgir si le TPA devait concerner des phénomènes qui touchent aux compétences de la police fédérale. Des questions peuvent également être posées concernant des formes de 'collaboration interzonales entre polices', auprès desquelles un officier TPA est désigné à un niveau extra-zonal, ou encore lorsque la coordination du TPA dans les zones locales devrait passer au niveau du Directeur de Coordination (Dirco). Alors que la première éventualité (la collaboration interzonale) est déjà d'actualité, ce n'est pas encore le cas pour la coordination au niveau du Dirco. Voir à ce sujet: PONSAERS, P., VANDEVOORDE, N., "Een kans tot herschikking van onevenwichten? Kansen en mogelijkheden van interzonale samenwerking", in: *Interzonale Samenwerking*, PONSAERS, P. (ed), Politeia, Centrum voor Politiestudies Brussel, 2002, p. 9-26.

exécutées de manière indépendante par la police, le seraient sans l'intervention du magistrat du parquet. Durant cette période, la police pouvait s'adresser aux autres zones de police à l'aide de d'apostilles 'TPA' en vue de l'exécution de devoirs d'enquête complémentaires.

'La direction et le contrôle' du parquet se faisait par la désignation d'un magistrat TPA, par la fixation d'un délai maximal de réaction pour la police, par la transmission de la police vers le parquet d'un listing mensuel reprenant les dossiers TPA en cours, permettant ainsi au parquet d'évoquer les dossiers à tout moment, par l'envoi obligatoire d'un fax urgent en cas d'affaires 'délicates' et, enfin, en limitant la pratique du TPA à une liste de faits déterminés par le parquet. Les faits ne se trouvant pas sur cette liste devaient suivre le parcours traditionnel, c'est à dire passer par l'envoi de procès-verbaux originaux et subséquents ainsi que par l'envoi d'apostilles.

L'observation participante nous a appris que la 'nouvelle' interprétation des concepts de 'direction' et de 'contrôle' pose rarement des problèmes aux magistrats du parquet: les dossiers TPA semblent en général être forts complets. Exceptionnellement, le parquet demande après quelques mois la description de la situation actuelle. En pratique, 'le contrôle' du magistrat du parquet se limite dans la plupart des cas à la *simple lecture* du dossier. En d'autres termes: la notion de 'direction et de contrôle' ne représente pas grand chose et se limite à un *contrôle formel qualitatif* qui s'effectue après que le travail policier ait été fourni.

De manière générale, on peut dire que la pratique du TPA a dès l'origine été considérée comme un premier pas vers une organisation plus efficace de l'enquête préliminaire, parce que les dossiers sont traités d'une autre manière au niveau du parquet. La pratique du TPA devrait ainsi diminuer la charge du travail au sein du système pénal *dans son ensemble*.

2.2. Une répartition inégale des charges

Il ressort néanmoins de la présente étude que la police considère que l'introduction de la pratique du TPA a engagé davantage de travail pour elle. Cet acteur du système pénal va – plus que les parquets – insister sur les désavantages du TPA. La police a le sentiment que le gain apporté par le TPA est en fait enregistré à son désavantage. Nos

interlocuteurs insistent sur le fait que le TPA a *fortement augmenté* la charge du travail. Désigner des officiers TPA, compléter les dossiers, procéder au contrôle final, mener les inévitables négociations, aboutir à un règlement des dommages et exécuter les devoirs administratifs complémentaires ont – selon leurs dires – un impact important dans la pratique.

Là où les affaires de roulage font aussi l'objet du TPA, on mentionne une (forte) augmentation du travail, quoique cette présentation des choses est quelque peu relativisée dans les corps de police francophones (qui sont pourtant bien plus confrontés à cette pratique que leurs collègues néerlandophones). L'augmentation de la charge du travail va – dans une perspective purement policière – réduire à néant tous les avantages que pouvait représenter pour eux le TPA: le TPA est considéré comme générateur de travail et les policiers, qui en d'autres temps se seraient retrouvés dans la rue, vont devoir s'atteler à des tâches administratives. En d'autres termes: certains policiers ont l'impression, vu la charge administrative supplémentaire, la diversité des réglementations, l'augmentation de la charge du travail déjà fort pesante, de faire (beaucoup) de travail inutile. Dans certains cas, l'agent de police va considérer la pratique du TPA comme peu valorisante parce qu'elle ne concerne que des affaires de (très) peu de gravité, etc ... De manière générale, on peut affirmer que, pour la police, les avantages qui étaient attendus du TPA ne sont pas suffisamment perceptibles.

Toutefois, cette position de fond de la police est également contestée par plusieurs de nos interlocuteurs policiers. Un policier précise que le TPA est en fait *'du bon travail policier'*, du travail tel qu'il aurait dû être fait autrefois par la police. Est-ce donc vrai que le TPA génère une charge de travail supplémentaire pour la police? Est-ce que l'envoi d'un dossier au parquet ne représentait pas, autrefois, une manière de se *défaire* facilement d'un dossier, de se *'dérresponsabiliser'*? Il semble que la police communiquait systématiquement au parquet un dossier qui lui revenait le plus souvent – à la façon d'un boomerang – afin de le compléter. Beaucoup de temps – probablement bien plus que le temps requis pour l'exécution des devoirs judiciaires – était précisément perdu à cause de ce *mouvement circulaire bureaucratique*, mais c'était moins visible et frappant du fait que cela se faisait par *'étapes'*.

Certains interlocuteurs se demandent d'ailleurs si les policiers n'effectuent pas plus de travail dans les dossiers TPA que ce qu'en attend le magistrat du parquet. D'après eux, il ne s'agit pas de 'compléter' un dossier, mais de le constituer de sorte que le magistrat du parquet puisse prendre une décision de *manière pertinente*. La question est évidemment de savoir comment circonscrire ce genre d'objectif. La suggestion de l'un des magistrats interviewés n'apporte pas réellement de clarté: *'vous devez penser comme je pensais'*. Les magistrats du parquet reconnaissent qu'une partie du travail est déplacé vers la police, mais ils insistent pour dire que ce déplacement ne concerne pas seulement du 'travail à la chaîne' mais aussi le travail 'intéressant du point de vue de la réflexion'. En d'autres termes, on attend du fonctionnaire de police qu'il se comporte comme un *'smart cop'* et qu'il soit en mesure d'évaluer si un dossier nécessite des mesures d'enquêtes complémentaires ou pas. Certains policiers estiment qu'ils ne sont pas suffisamment informés sur la politique du parquet pour bien évaluer la situation.

A ce stade, une première conclusion surprenante peut être formulée: il existe un (trop) large fossé entre la rhétorique qui a dominé la mise en place du TPA et la réalité. En réalité et de manière générale, les avantages semblent être décevants pour la police.

2.3. *La nature de la charge du travail*

Il est frappant de constater que la pratique du TPA, dont les modalités d'application peuvent être fort différenciées, s'est très rapidement répandue pour les dossiers pénaux dans les arrondissements judiciaires flamands, alors qu'en Wallonie cette pratique a mis du temps à voir le jour et touchait pendant longtemps uniquement aux dossiers de roulage. La perception différente en Flandre et en Wallonie trouverait, selon plusieurs interlocuteurs, son origine dans une culture différente. Alors qu'en Flandre une approche managériale et pragmatique est promue, une vision plus legaliste serait davantage présente en Wallonie. Ceci dit, on constate entre-temps que la pratique du TPA s'est élargie aux matières correctionnelles dans les arrondissements francophones, même si une certaine réticence peut parfois encore être observée. A l'inverse, il semble qu'en Flandre la pratique du TPA a également peu à peu été introduite en matière de roulage. La différence de perception,

qui pouvait être observée dans les deux parties du pays lors du lancement du TPA, va devenir de plus en plus relative au fil du temps.

A ce jour, on peut penser que les différences entre la Flandre et la Wallonie vont s'effacer avec le temps. A ce sujet, il a lieu de souligner que les affaires correctionnelles qui relèvent de la police locale sont en général – à quelques rares exceptions près – venues à la connaissance de la police suite au dépôt d'une plainte. C'est en ce sens qu'on peut considérer que l'action policière est *réactive* dans ces matières. Pour les infractions routières, la police agira de manière *proactive*, sauf bien entendu lorsqu'il s'agit d'accidents de la route¹²¹.

En matière de roulage, la police va verbaliser lorsqu'elle décide d'effectuer des surveillances et des contrôles en vue du respect de la réglementation routière (et va très rarement réagir suite à une plainte). En d'autres termes, c'est la police qui détermine elle-même l'afflux des dossiers. Les infractions au code de la route ne vont faire l'objet d'un procès-verbal que dans la mesure où la police procède à des constats. Si ce n'est pas le cas (et qu'il n'y a pas eu d'accident de la route), il n'y a rien à verbaliser. Par ailleurs, dans ce genre d'affaires, il n'est souvent pas difficile d'identifier l'auteur de l'infraction et l'affaire peut être éclaircie sans trop de difficultés. La majeure partie des ces infractions routières font d'ailleurs l'objet d'une transaction.

A côté de cela, les affaires pénales sont d'une toute autre nature. Il ressort de l'étude des matériaux statistiques que les dossiers TPA sont ouverts de façon conséquente pour des infractions comme le vol avec effraction, le vol simple, les délits familiaux, les coups et blessures volontaires, les menaces, les dégradations. En ce qui concerne ces catégories d'infractions, la police est en grande partie dépendante du comportement de la *victime* par rapport au dépôt d'une plainte. Il ressort par ailleurs de l'étude statistique que le taux extrêmement élevé de classements sans suite (73,5%) des dossiers TPA correctionnels (voir infra)

¹²¹ Nous utilisons les termes '*proactif*' et '*réactif*' dans le sens donné par Donald Black et tel qu'il est utilisé dans la littérature anglo-saxonne sur la '*Community (Oriented) Policing*', et non dans le sens de '*recherche proactive*'. Selon Black, la situation proactive est celle dans laquelle l'Etat fait le premier pas en vue de lancer des procédures juridiques ('de sa propre initiative'), alors que la situation réactive est celle dans laquelle un 'organe' va être activé par un signalement ou une plainte. Les termes 'ré-/pro-actif' seront donc utilisés en fonction de leur initiateur. Voir BLACK, D., *The Manners and Customs of Police*, New-York-London, Academic Press, 1980.

est, dans plus de la moitié des cas, la conséquence du fait que l'auteur est 'inconnu'. Sur la totalité des dossiers, il s'agit donc principalement de *classements sans suite techniques*.

Le comportement 'verbalisateur' est donc fondamentalement différent dans les deux matières (roulage versus affaires pénales). On peut penser que, vu son caractère proactif, la police aura plus d'emprise sur la charge du travail en matière de roulage qu'elle ne peut en avoir en matière pénale, qui est de nature plus réactive. En d'autres termes, en matière de roulage (à l'exception des accidents de la route) la police a une clef en main qui lui permet de modeler elle-même la charge du travail, ce qui n'est pas le cas en matière pénale.

Lorsqu'il s'agit d'accidents de roulage la situation est autrement différente. Les interlocuteurs policiers prétendent ne pas constater de changement entre un traitement 'ordinaire' et un traitement via le dispositif du TPA, puisque les accidents de roulage génèrent de toute manière beaucoup de travail administratif: '*Le TPA ne va donc pas alourdir la procédure*'. Les magistrats du parquet, par contre, sont fort demandeurs, puisqu'ils considèrent ce travail en grande partie comme '*un travail à la chaîne*' et qu'ils sont convaincus que l'utilisation de la pratique du TPA dans cette matière doit pouvoir soulager une charge de travail énorme.

On constate aussi *différentes* manières de percevoir le dispositif du TPA à l'intérieur du corps de police: les inspecteurs des équipes d'intervention, qui par définition agissent dans le réactif et ne font en fait rien d'autre que de 'calmer le jeu', n'ont souvent pas beaucoup de temps pour exécuter tranquillement le travail administratif. Ils doivent remplir de nombreuses tâches et sont souvent obligés de courir d'un travail à un autre. Pendant qu'ils exécutent ces tâches, ils n'ont pas le temps de se sentir concernés par un dossier et il est très difficile de planifier des devoirs d'enquête, et donc les dossiers entraînent plus longtemps sur leur bureau. Si on laissait le choix aux équipes d'intervention, elles rédigeraient un procès-verbal ordinaire qu'elles enverraient au parquet, plutôt que d'ouvrir un dossier TPA et de devoir elles-mêmes s'occuper de l'exécution de devoirs d'enquêtes et du suivi (comme par exemple pour une demande adressée à un laboratoire judiciaire). Pour cette branche du corps de police, le TPA se trouve à l'opposé du slogan 'plus de bleu(s) en rue'.

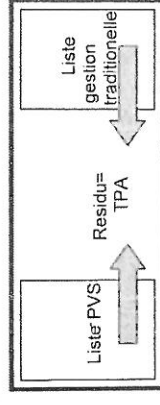
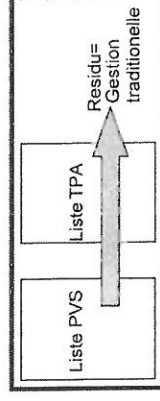
Le TPA correspond mieux à la philosophie de la police de quartier, qui est confrontée à des affaires moins urgentes, qui peut procéder à un travail plus planifié et dont le travail est moins axé sur des interventions imprévues. Les auditions et autres peuvent être planifiées à l'avance et des rendez-vous peuvent être fixés, ce qui valorise davantage le TPA. De ce point de vue, le travail de la police de quartier est plus proactif. Le TPA est toutefois considéré comme une charge administrative complémentaire, mais présente l'avantage que les policiers sont en mesure de travailler de manière plus autonome dans un dossier. Quand on peut mieux planifier le travail à l'avance au sein du TPA et dans la mesure où ces planifications peuvent aussi être vraiment exécutées, alors on en perçoit mieux les avantages. Puisque les dossiers sont mieux et plus intensivement suivis qu'autrefois, on acquiert une meilleure vue d'ensemble sur la criminalité de quartier. Alors qu'autrefois, après avoir rédigé et envoyé un PV au parquet, il fallait attendre les apostilles, on s'occupe maintenant soi-même des dossiers courants, ce qui permet de mieux suivre les affaires courantes dans le quartier.

Cet avantage n'est toutefois pas cité par les verbalisants, les 'détectives', en d'autres termes, par les membres des services de recherche – les *inspecteurs* – qui sont chargés de l'exécution pratique du TPA. En général, les commentaires renvoient au fait que le TPA génère plus de travail, plus d'administration ainsi qu'à l'absence de temps pour s'en occuper. Certains sont en permanence surchargés et n'accueillent donc pas favorablement le TPA. Le TPA n'est pas considéré comme un moyen pouvant soutenir le 'crime fighting'.

Lorsqu'on opère une comparaison entre les résultats de recherche qui découlent des interviews menées avec des officiers-TPA et ceux qui ressortent de l'observation participante, qui concernait surtout des officiers du cadre moyen et de base, il s'avère que les premiers résultats présentent le TPA de manière bien plus positive que ne le font les seconds. Cette perception différente témoigne de la différence entre les fonctions, qui amène à voir le travail de manière différente. Les officiers TPA (tant pour les quartiers que pour les zones) mentionnent bien plus des conséquences positives du TPA: une meilleure vue d'ensemble du quartier ou de la zone, un travail intéressant dans la mesure où les dossiers peuvent être suivis du début à la fin et une meilleure connaissance du terrain.

2.4. La compensation par des vases communicants

En compensation de la charge supplémentaire de travail que le TPA a généré pour la police, il a été décidé à différents endroits d'instaurer (ou d'élargir selon les cas) le système du procès-verbal simplifié (PVS) qui permet la rédaction d'un procès verbal succinct concernant certains faits (déterminé dans une liste par le parquet). Peu à peu l'idée a fait son chemin de faire des deux systèmes (TPA/PVS) des vases communicants. Là où le TPA génère plus de travail pour la police, une diminution du travail devait être réalisée par le biais de la pratique du PVS. De manière générale, une économie importante de la charge du travail devrait également être réalisée au niveau de l'ensemble du système pénal¹²².



Il ressort de notre étude que les PVS compensent en effet la charge du travail liée au TPA, même s'il ne s'agit pas toujours, selon certains interlocuteurs, d'une diminution du travail, mais plutôt d'une simplification du travail. Dans de nombreux cas les procès-verbaux concernent des faits pour lesquels l'auteur est *inconnu* (et le restera vraisemblablement).

Cette analyse sera différente d'un corps à l'autre. Dans certains cas, on considère que le PVS génère moins de travail, dans d'autres, qu'il en génère même plus: *'Il faut enregistrer ce qui ne devait pas être enregistré autrefois'*, nous dit-on, comme s'il s'agissait d'une forme de *'nettoyage'*. De plus, le système du procès-verbal simplifié doit aussi être contrôlé, afin d'éviter des abus. En effet, le danger consiste en ce que la rédaction d'un procès-verbal simplifié soit utilisée pour se débarrasser

¹²² En 2001, 33% (soit 13.319) du nombre total des affaires du parquet étudié relevait du TPA. La police, par contre, ouvrait seulement 13,5% (ou 6.025) des dossiers policiers en TPA alors que les 86,5% restant faisaient l'objet d'un procès-verbal ordinaire. Ces chiffres ne tiennent pas compte des PVS (N 21.768). Ce mode d'enregistrement semble être assez courant: en 2001, sur le total des affaires du corps de police étudié, les PVS concernaient presque un tiers des dossiers.

rapidement de dossiers 'auteur inconnu'. Tout cela amènerait plus du travail, d'après les personnes interviewées.

Des interlocuteurs plutôt légalistes attirent notre attention sur le danger de l'introduction, par le biais du PVS, d'un *classement sans suite policier déguisé*. D'autres magistrats du parquet ont admis franchement que le contrôle de l'enquête préliminaire dans le cadre de ces dossiers moins importants était déjà plus souvent une formalité qu'une charge réelle de travail. De plus, certains interlocuteurs mettent l'accent sur le fait que le parquet a établi une liste qui reprend un certain type de faits pour lesquels la pratique du PVS peut-être appliqué. Pour eux, il ne peut donc s'agir d'une forme ou autre de classement sans suite policier (Ponsaers, 2001, p. 441-454, Ponsaers, 2002, p. 649-666). A ce sujet, il est fait état d'une pratique existante dans certains parquets selon laquelle les magistrats exigent la communication immédiate des procès-verbaux au parquet dans le but précisement de pouvoir immédiatement les classer sans suite et d'éviter du travail pour les policiers ou afin ... d'éviter que les policiers décident eux-mêmes de procéder au (prétendu) classement sans suite policier.

D'autres magistrats du parquet, surtout en Flandre, perçoivent les avantages du PVS et plaident ardemment pour le transfert de certains faits des listes TPA vers les listes PVS. Il y a lieu de signaler ici que ce point de vue n'a pas été entendu dans les arrondissements francophones. De manière générale, on constate que le PVS est à peine pratiqué en Wallonie et que dans cette partie du pays, des questions critiques sont posées par plusieurs magistrats qui affirment que le procès-verbal simplifié pourrait bien être le début d'une spirale descendante menant à un classement sans suite policier. Pourtant, en Flandre, on entend plaider pour une utilisation plus explicite du système des vases communicants dans le but de diminuer la charge du travail. A ce sujet, il y a lieu de mentionner que dans la plupart des arrondissements judiciaires, il existe deux sortes de listes de faits:

- (1) soit, il y a une liste reprenant les faits TPA et une autre pour les faits PVS. La manière traditionnelle de travailler – c'est-à-dire via les apostilles – est réservée à une catégorie résiduaire (de faits),
- (2) soit, il y a une liste de PVS et une liste reprenant les faits à gérer de manière traditionnelle. Dans ce cas, c'est la pratique du TPA qui est considérée comme une catégorie résiduaire.

Le système de vases communicants doit être considéré comme un système complexe de pratiques différentes mais intimement liées.

De l'étude du sort que le parquet réserve aux affaires TPA (un point sensible pour les services de police), il apparaît que les dossiers TPA ont trait aux affaires les moins importantes. Par moins important, on entend ce qui est considéré comme tel tant du point de vue policier que du point de vue du parquet. D'après les parquets, ce qui se retrouve sur les listes TPA n'est par définition pas considéré comme une priorité.

La majorité des affaires concerne des vols (simples et petits) avec un préjudice limité, des destructions et endommagements, des coups et blessures ou le droit de visite. La gravité relative des faits suppose peu ou pas de devoirs complémentaires: l'audition du plaignant et/ou de la victime, la recherche de l'auteur – si nécessaire – ainsi que son audition. Souvent il n'y a pas lieu d'entreprendre autre chose. Lorsque l'auteur est et reste inconnu, il n'y a pas grand chose d'autre à faire que de clôturer le dossier et de le renvoyer au parquet. On peut facilement imaginer la suite qui est réservée à ce genre de dossier. L'analyse des dossiers au parquet a en effet révélé que ce genre d'affaire est presque toujours classé sans suite.

L'adaptation de la seule liste TPA est donc *insuffisante*. Il nous paraît essentiel de déterminer la manière dont les trois modes de traitements (PVS, TPA, et le système traditionnel) vont interagir. Il n'est donc pas suffisant de se poser la question de savoir si certains faits doivent être transférés du TPA vers le PVS, et d'autres affaires du PV classique vers le TPA. C'est justement en réalisant un *mixage pertinent* que l'afflux des dossiers au parquet va pouvoir être fixé, que les pourcentages de classements sans suite vont pouvoir être contrôlés, etc., mais aussi que l'on va pouvoir déterminer quelle charge du travail on veut imposer à quel niveau afin d'obtenir la qualité voulue du travail fourni, en ce compris en matière de roulage. C'est précisément la composition de ce mixage qui va permettre de reprendre en main et de déterminer le volume tous les jours grandissant des dossiers judiciaires.

2.5. *Raccourcissement du temps de passage*

La pratique du TPA prévoit que la police dispose d'un délai de 3 (ou de 4) mois, éventuellement renouvelable par deux fois (pour une durée d'un mois à chaque fois), pour finaliser un dossier de manière indépen-

dante et le transmettre au parquet. Il ressort de l'étude que les magistrats de parquet considèrent cette limite dans le temps comme un élargissement des possibilités du contrôle de l'enquête préliminaire. Le traitement policier traditionnel d'un dossier ne prévoyait pas de limite dans le temps, ce qui rendait tout contrôle intermédiaire plus difficile.

Notre étude démontre que le TPA raccourcit ce temps de passage (encore qu'une étude systématique du temps de passage de dossiers judiciaires fasse défaut en Belgique). Autrefois la pratique journalière de communication d'un dossier de la police vers le parquet prenait facilement une dizaine de jours. Ce genre de transfert aller-retour en réponse à l'envoi d'apostilles et de procès verbaux subséquents devait se faire plusieurs fois dans un seul et même dossier. On peut conclure que la pratique du TPA est un processus de travail plus rapide. Le TPA suppose moins de gestion bureaucratique des dossiers judiciaires. Bref, la pratique du TPA mène à un gain de temps incontestable tout au long du système pénal.

Nous avons pu constater pendant la recherche que le dispositif TPA est unanimement vécu de manière positive par le parquet. La nouvelle pratique permet en effet un temps de passage plus restreint pour les dossiers et permet également une prise de décisions accélérée sur base de dossiers complets. Les gens de la police font un autre constat. Pour eux, les délais prévus pour la gestion des dossiers sont trop courts, ce qui est certainement le cas lorsqu'il s'agit de régler le dommage ou lorsque le laboratoire judiciaire doit intervenir. Ils insistent également sur la perte de temps qu'engendre la nécessité d'assurer un bon contrôle interne du traitement des dossiers TPA.

Ainsi, le TPA mettrait toute la machine administrative en marche: le dossier doit être ouvert (dans les 3 semaines après le dépôt d'une plainte ou le constat d'un fait), sous contrôle du bureau TPA – si nécessaire après avoir insisté – un PV initial doit être rédigé, chaque devoir d'enquête doit faire l'objet d'un rapport écrit dans un PV subséquent, les apostilles TPA doivent être envoyées (à l'intérieur ou non de la zone de police), les délais sont contrôlés par le bureau TPA et les rappels éventuels sont envoyés, en cas d'enregistrement double, le numéro de dossier peut être annulé (ce qui est également communiqué). Enfin, les dossiers TPA ainsi que les apostilles sont introduits sur support informatique, sur des microfilms et l'envoi des dossiers vers les

parquets est également enregistré. De fait, certains agents de police ont l'impression d'être submergés de réglementations et de procédures en général, et en particulier en ce qui concerne le TPA.

2.6. Du temps pour quoi et pour qui?

L'introduction du TPA avait pour objectif de libérer du temps pour le parquet, lui permettant ainsi – grâce à la diminution de la charge du travail et au temps de passage plus rapide – de s'occuper d'affaires importantes. Le gain de temps pourrait dans ce cas être utilisé pour transmettre l'information et donner du feedback aux services de police, pour optimiser la collaboration entre la police et le parquet, pour développer un vrai 'partnership'. Il fut un temps où on pouvait aussi entendre un plaider en faveur de l'utilisation de ce temps libéré à l'étude de dossiers 'plus lourds et plus sérieux'. Il ne ressort toutefois pas avec certitude de notre étude que le temps libéré est réellement investi dans de 'lourds' dossiers judiciaires, ou encore dans une politique de parquet plus poussée. Nous avons également dû constater qu'il n'y a pas plus de priorités qui sont fixées en comparaison avec la période datant d'avant l'introduction du TPA. Le gain de temps n'a manifestement pas donné lieu à l'élaboration d'une politique.

L'analyse du TPA roule nous apprend que le gain de temps enregistré ne va pas nécessairement se faire au bénéfice des magistrats du parquet. Le gain de temps en matière de roulage se situe souvent autour du transfert des dossiers et du contrôle des procédures, tâches qui par le passé n'étaient déjà plus effectuées par le magistrat, mais plutôt par les services administratifs des parquets. En réalité, le gain de temps ne se fait pas tellement au bénéfice de la personne du magistrat et ce dernier n'aura donc pas plus de temps qu'autrefois pour s'occuper de dossiers plus importants. En matières correctionnelles, par contre, c'est vraiment le magistrat qui est le bénéficiaire du gain de temps, puisqu'il rédigeait auparavant lui-même les apostilles. Dans ce cas, le gain de temps peu donc être utilisé pour analyser de manière plus approfondie les dossiers. En réalité, et vu l'arriéré judiciaire important, le temps gagné sera vraisemblablement utilisé à des tâches journalières.

Néanmoins, beaucoup de magistrats interviewés estiment que le TPA doit rendre possible l'accélération de la prise de décision. Ainsi, ils insistent sur le fait que d'un point de vue civil et dans l'intérêt des victi-

mes, il est intéressant de disposer plus rapidement de dossiers complets. Ce sont toutefois souvent les compagnies d'assurances qui se disent derrière le mot 'victime'. Par ailleurs, nous signalons, il n'y a pas que la décision du parquet qui doit être plus rapide, mais également la citation et l'audience.

2.7. *Effets sur la qualité du travail*

Selon certains de nos interlocuteurs, l'effet le plus important du TPA se situe au niveau qualitatif. La professionnalisation de la police et la modernisation du parquet requièrent un changement dans les relations entre la police et le parquet. La pratique du TPA instaure une plus grande confiance dans la police, et la responsabilité du fonctionnaire policier individuel augmenterait. Ce dernier a une plus lourde responsabilité dans les dossiers et est donc 'responsabilisé'. En l'occurrence, on attendait du TPA qu'il donne une impulsion en vue d'une relation nouvelle entre la police et le parquet. Le parquet serait moins 'pinailleur'. Bref, le parquet aurait moins de travail, la police plus de responsabilité et plus de satisfaction professionnelle et les deux acteurs seraient en mesure de travailler plus et mieux ensemble. Un gain pour les deux?

Est-ce le cas? Ne s'agit-il pas là d'arguments rhétoriques?

A ce sujet, il y a lieu de signaler que les autres acteurs du champ pénal (les avocats, les juges, les instances de médiations, ...) ne connaissent pas ou peu la pratique du TPA et qu'ils ne se positionnent ni positivement, ni négativement par rapport au TPA. Les victimes ne savent pas ou à peine comment une affaire est traitée. L'impact du TPA est donc limité à la relation police-parquet.

Tout bien considéré, et nonobstant l'augmentation de la charge de travail signalée, le TPA est évalué positivement par les services de police. La *satisfaction du travail* augmenterait dans le chef de la police. Le fonctionnaire confronté à un fait délictuel aurait une palette de choix possibles pour le traitement des dossiers judiciaires, tels l'envoi d'apostilles internes vers d'autres zones, la demande d'intervention du laboratoire judiciaire (LJA), ou l'orientation vers un règlement du dommage lorsque seul un dommage matériel a été enregistré. Même s'il ne s'agit pas là d'un des objectifs visés, on constate que la polyvalence du fonctionnaire de police augmente (et dans ce sens aussi sa déspecialisation),

réalisant ainsi un point essentiel de la pensée du 'Community (Oriented) Policing'.

Mais est-ce bien le cas? Le fonctionnaire de police dispose-t-il de plus d'options? Il est frappant de constater que les dossiers TPA ne sont pas toujours finalisés dans le délai prévu. Lorsqu'il y a un suspect, il va souvent nier ... ce qui clôture souvent l'affaire, avec généralement une suite identique au niveau du parquet. Dans d'autres cas, on peut encore essayer d'obtenir un règlement du dommage, mais cela s'avère souvent difficile à réaliser: la victime néglige de communiquer l'évaluation du dommage, l'auteur refuse de payer, la police doit insister plusieurs fois, et le délai pour la clôture du dossier TPA continue de courir. En dehors de la difficulté rencontrée concernant les règlements du dommage, il existe d'autres justifications au retard apporté dans la finalisation d'un dossier TPA, par exemple, lorsque le rapport indispensable d'un laboratoire de la police judiciaire se fait attendre. La rédaction de ces rapports ne se fait malheureusement pas toujours immédiatement: soit le devoir est mis de côté dans une autre zone, soit - car il ne faut pas immédiatement penser au pire - on n'est pas parvenu, après plusieurs tentatives, à joindre la personne.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que la pratique du TPA peut également correspondre à un gain pour la police au niveau de la transparence, du feedback et de la collaboration avec le parquet. Le TPA est perçu comme un dispositif intéressant parce que le dossier peut être suivi et que les dossiers complets permettent une meilleure connaissance du terrain. Le travail devient plus intéressant parce qu'on peut suivre les dossiers au lieu de n'avoir accès qu'à des bribes du feuillet. Cela semble correspondre à une autre caractéristique de la 'Community (Oriented) Policing': arriver à plus de transparence, d'"accountability". On peut évidemment se demander si ces éléments positifs de type qualitatif vont faire le poids en regard des éléments négatifs de type quantitatif liés au déplacement de la charge du travail.

Par contre, tout le monde ne semble pas être unanimement convaincu de l'avancée qualitative. Ainsi, il y a des interlocuteurs qui considèrent que le TPA a davantage été imposé qu'il n'est le fruit d'une concertation réelle. Pour eux, l'apport de la police dans l'avènement de la pratique du TPA a aussi fait défaut. Beaucoup font état d'une concertation au moment de l'introduction du TPA, concertation qui aurait disparu peu

à peu après la phase de lancement et qui aurait été peu ressentie au moment du suivi, des corrections et du follow-up. Le contact formel diminua, tandis que des formes de contact informel continuaient d'exister.

Les services de police ont parfois l'impression que le parquet mène une politique verticale basée sur des circulaires et des directives, et que peu de place est laissée à la concertation horizontale en partenariat. Plusieurs de nos interlocuteurs affirment par ailleurs que les magistrats osent parfois contredire de manière *informelle* des directives *formelles* et, de fait, qu'ils tiennent un double discours. Les interlocuteurs policiers prétendent '*savoir*' que si une affaire tourne mal, le parquet ne va jamais confirmer ce qui a été dit de manière informelle, élément qui renforce la méfiance des policiers envers les magistrats du parquet.

Certains interlocuteurs policiers ressentent le dispositif du TPA comme plutôt bureaucratique. S'ils reconnaissent que l'officier TPA va avoir une meilleure vue d'ensemble sur le traitement des dossiers, cela ne vaut pas de la même manière pour le verbalisant. Ce dernier vit la même expérience qu'autrefois: une fois le dossier envoyé, il aura à peine un feedback. On peut évidemment se demander si cette critique ne touche pas plus la communication interne au sein d'un corps que la communication entre le parquet et la police.

Il y a aussi des interlocuteurs au niveau du parquet qui considèrent que le dispositif du TPA ne répond pas à toutes les attentes parce qu'ils disposent du dossier bien plus tard qu'auparavant, ce qui ne leur permet pas, ou seulement partiellement, de répondre aux demandes des victimes (ou de leur compagnie d'assurance). Il est aussi rappelé prudemment que la rédaction d'un procès-verbal peut aussi avoir une autre fonction. Un procès verbal est perçu par certains comme un moyen de '*couvrir le futur*'. Souvent il n'est pas important d'avoir un procès-verbal au moment des faits, mais on ne peut jamais savoir à l'avance si un problème ne va pas s'amplifier ou se répéter dans le futur. Dans ces cas, il paraît utile d'être en possession d'un écrit sur lequel on peut retomber pour activer ou réorienter la recherche. Un procès-verbal est en quelque sorte une garantie, une assurance contre des développements futurs imprévus. Ces considérations mènent certains interlocuteurs à dire qu'il est indispensable d'avoir un écrit dans *toutes* les situations problématiques qui viennent à la connaissance de la police et du parquet.

'Une fois un procès-verbal rédigé, il ne peut plus rien nous arriver' semble être le raisonnement. On peut naturellement se demander si une telle attitude peut encore être défendue, compte tenu de la tendance actuelle à l'augmentation de l'enregistrement de la criminalité, et si le TPA – ou plus encore le PVS – ne constitue vraiment pas une alternative valable.

2.8. Diversité: force ou faiblesse?

Le dispositif du TPA varie fort d'un arrondissement judiciaire à un autre, ce qui génère certains problèmes spécifiques. La confusion semble être la plus dense quand un corps de police envoie une apostille à un autre. Le corps de police qui reçoit la demande ne connaît pas toujours les règles du jeu qui sont d'application dans le corps de police d'origine. Il n'est d'ailleurs pas toujours clairement établi quel est le corps de police qui intervient en qualité de gestionnaire du dossier. Dans la majorité des cas, il s'agit du corps de l'endroit où le délit a été commis, mais il existe des exceptions. Le plupart des interlocuteurs policiers sont convaincus de la nécessité d'une uniformisation vu l'indispensable collaboration avec les autres services de police.

Au sein de la mouvance 'Community (Oriented) Policing', dont les idées centrales tournent autour d'une police territorialement liée et du 'sur mesure'¹²³, où l'accent est donc mis sur le contexte local des problématiques, il existe pourtant des raisons de continuer à penser en termes de diversité. Les interlocuteurs policiers estiment que les priorités locales ne doivent pas nécessairement perdre leur signification par la mise en place d'une plus grande uniformisation. Il leur paraît parfaitement faisable de mettre sur pied une procédure TPA uniforme qui ne toucherait pas à la désignation des faits TPA, dépendrait des arrondissements et tiendrait compte des différences entre la Wallonie et la Flandre. Il existe un réel danger qu'avec la création d'un cadre légal, un système lourd et de trop grande ampleur soit mis en place, ce qui aurait un effet néfaste pour le TPA.

¹²³ Nous renvoyons à la notion de 'taylor-made policing' qui est fort représentée dans la littérature anglo-saxonne sur le Community (Oriented) Policing. On renvoie au concept d'un service policier axé sur la communauté et dirigé à partir d'en 'bas' dans l'organisation judiciaire, de sorte qu'il y ait une réaction sur mesure aux problèmes et aux besoins locaux. Voir à ce sujet: BRODEUR, J-P, *Taylor-made Policing, A conceptual Investigation*, In: J-P BRODEUR (Ed), 1998, How to Recognize Good Policing, SAGE Publications, p. 44-48.

Toujours dans le cadre de l'évolution de la 'Community (Oriented) Policing', il y a lieu de signaler une tendance intéressante au sein de certains parquets: des magistrats de parquets sont désignés par zone et sont amenés à mieux connaître les problèmes qui se posent sur le terrain dont ils sont responsables. La diversification sur base de la localisation des problèmes est donc encouragée de cette manière. L'exemple cité d'un magistrat de 'dispatching' (ou pourquoi pas d'un agent de police de 'dispatching') pourrait jeter un pont entre les deux mondes et réduire le fossé actuel. La création d'un maillon entre la police et le parquet, qui d'une part communiquerait la politique du parquet à la police et d'autre part veillerait à une application correcte de cette politique, améliorerait certainement la collaboration – et probablement aussi son efficacité.

Il ressort de l'étude que les magistrats du parquet partagent des points de vue changeants et parfois contradictoires au sujet de la question de l'uniformisation. Toutefois, après une nouvelle lecture des différents points de vue, on constate qu'une majorité est fortement opposée à une uniformisation trop poussée et que seule une minorité, que l'on peut situer au sommet de la magistrature, plaide ardemment pour une uniformisation poussée du dispositif du TPA. Certains estiment que l'uniformisation relève de la compétence du collège des Procureurs Généraux, alors que d'autres sont convaincus qu'il revient au Ministre de la Justice de régler cette question.

Nous sommes persuadés que la diversité de la situation actuelle est insévitable. L'étude a en effet démontré l'existence d'une grande diversité entre les points de vue et les opinions au sein des différents parquets et des services de police et que précisément, le TPA fonctionnera bien là où les acteurs sont bien disposés les uns à l'égard des autres. Il ne nous paraît donc pas indiqué d'uniformiser un dispositif qui entraînerait probablement un nivellement vers le bas. Une réglementation législative pourrait avoir un effet paralysant sur le mouvement, sur la dynamique qui a été lancée dans l'appareil judiciaire (par le biais du TPA et du PVS). Cela n'empêche pas qu'une procédure uniforme pourrait effectivement supprimer les inconvénients pratiques dont il est fait état plus haut.

2.9. La 'non-communication' de la politique du parquet

Les interlocuteurs policiers prétendent que le parquet 'ne mène, en fait, aucune politique', ou du moins qu'il n'existe aucun écrit qui fasse ressortir cette politique. Ils considèrent en général que le parquet devrait dévoiler plus clairement sa politique (du classement sans suite) aux corps de police. 'La politique de classement sans suite reste un sujet *tabou*' nous dit-on. Ils plaident pour un meilleur raccordement entre la politique des poursuites et la politique de recherche. Pour les gens de la police il est nécessaire de pouvoir évaluer ce qui *'vaut la peine d'être poursuivi*.

'Même si certains parquets rejoignent ce point de vue, il n'en reste pas moins que pour d'autres, l'harmonisation entre la recherche et la poursuite ne leur apparaît pas évidente. C'est le parquet et non pas la police qui doit déterminer l'input' tout au long du parcours judiciaire. Ils pensent en effet qu'une harmonisation explicite pourrait avoir comme conséquence que la police essaye d'anticiper sur des décisions qui ne lui appartiennent pas. Pour la plupart des magistrats, le TPA doit être perçu comme une *modalité technique*, sans explicitement être liée à des conséquences en matière de politique.

Au sein de la police, on se rend néanmoins compte du pourcentage élevé de dossiers TPA qui sont classés sans suite au parquet. Il en ressort une considération selon laquelle la police fait trop de travail superflu. En effet, on classe sans suite, ce qui est confirmé par l'analyse des données chiffrées. Il est frappant de constater que toutes les décisions du parquet sont prises le jour même où le dossier arrive. Le temps de passage d'un dossier au parquet semble avoir diminué depuis l'introduction du TPA, mais on peut se demander si ce temps a réellement été raccourci. Avant l'introduction du TPA, le parquet n'aurait pas réagi au procès-verbal initial de la police. Vu le nombre élevé de classements sans suite que nous avons pu constater, il est difficile de savoir si le TPA constitue une méthode de travail réellement plus efficace et plus rapide.

Nous pouvons conclure sur base de l'étude comparative menée à Gand *à travers le temps* que l'introduction du dispositif TPA n'est pas à l'origine de changements radicaux dans l'attitude du parquet en ce qui concerne les classements sans suite. Si nous procédons à une comparaison

entre la pratique du TPA *actuelle* et le traitement traditionnel *actuel* des procès-verbaux ordinaires (pour 2001), nous constatons immédiatement une grande différence entre le nombre de classements sans suite (respectivement 82% versus 64%) et de jugements (1% versus 5%). En dehors des affaires familiales, les dossiers TPA sont manifestement moins importants pour le parquet (et donc moins prioritaires) que les faits qui font l'objet d'un procès-verbal ordinaire. C'est principalement la conséquence du nombre élevé d'auteur inconnu, mais aussi de l'*aspect futile* des affaires qui sont traitées par le dispositif du TPA. L'adaptation de la liste TPA à un plus grand nombre de procès-verbaux simplifiés semble être indiquée. Il également frappant de constater comme il est fort peu fait appel à des alternatives comme la médiation pénale et la transaction. Le nombre incroyablement bas de jugements est tout aussi révélateur ...

En conséquence, dans certains dossiers – surtout dans ceux dont l'auteur est inconnu et qui ne requièrent plus de devoirs d'enquête – la police va à nouveau rédiger un procès-verbal ordinaire au lieu d'ouvrir un dossier TPA. L'idée qui se cache derrière est que le magistrat du parquet ne peut rien faire dans ce genre de dossier: le classement sans suite en est la conséquence logique. Chaque minute investie est probablement perdue. De cette manière le TPA n'atteint évidemment pas son objectif.

Pour les policiers, la politique du parquet est non seulement trop peu transparente en ce qui les concerne mais également par rapport à la population. La police trouve en général que la population doit savoir ce qui se passe avec les plaintes qu'elle dépose. Même si le TPA rend (l'information) plus facile, il n'est pas garanti que cela se fasse. De plus, une minorité des policiers interviewés estime que ce point ne les concerne pas et qu'il ne fait pas partie de leur domaine de compétence, raison pour laquelle ils ne vont pas se prononcer là dessus. Une partie des parquets pense également que le citoyen a droit à des éclaircissements sur le sort de son dossier, mais est d'avis que cela doit passer par la police et non pas par le parquet. Bien entendu, dans la mesure où la police considère que la politique n'est déjà pas claire pour elle-même, comment peut-on s'attendre à ce qu'elle apporte des clarifications pour la population? Il est par ailleurs frappant de constater qu'une partie de la magistrature ne va pas se prononcer sur cette question, ou encore va

indiquer qu'il s'agit là d'un domaine qui fait strictement partie du monopole des poursuites pour lequel le parquet est seul compétent.

Une majorité des policiers se plaint explicitement du fait qu'ils ne reçoivent aucun feedback concernant les dossiers TPA qu'ils transmettent au parquet. Bref, la police ne connaît ni le sort que le parquet *va* réserver à une affaire, ni le sort qui lui *est* réservé. La majorité des magistrats considère qu'il est nécessaire de donner un feedback, même si certains estiment encore toujours que 'la police n'y a pas droit'. Certains parquets prennent des initiatives en vue d'apporter des solutions, par exemple en envoyant régulièrement un magistrat du parquet rendre visite à la police. Les interlocuteurs policiers signalent qu'ils apprécient ce genre d'effort.

Auprès des services de police, l'absence de feedback et de transparence dans le chef du parquet mène souvent au sentiment de ne pas être considérés. La police est manifestement moins au courant des marges et des réticences rencontrées par le parquet. Eux aussi sont limités par le manque de personnel, par une surcharge provenant d'autres niveaux dans le système pénal (le tribunal, les services de médiation pénale). Ces instances connaissent les mêmes problèmes que les autres acteurs. Si le parquet venait à expliquer ce genre de chose à la police, on pourrait mieux comprendre la position de chacun. L'absence de contact entre les deux mondes – quoique fort amélioré ces dernières années – mène à différentes interprétations et à des reproches réciproques. Le parquet est celui qui peut se rendre plus accessible: souvent les policiers hésitent à poser des questions aux parquets, alors que les contacts entre ces deux acteurs importants du système judiciaire sont la base de la politique à mener. La prise de contact régulière du parquet avec les gens de la base contribue de manière positive à l'ambiance, à la compréhension mutuelle et à la collaboration.

Si le parquet clarifiait sa politique et expliquait ses choix à la police, cela produirait probablement une meilleure compréhension mutuelle. Par ailleurs, une politique des poursuites plus transparente – ou peut-être surtout une politique des classements sans suite – pourrait mener à une harmonisation de la politique de recherche et de poursuite, et donc au développement d'un système plus efficace.

2.10. Le classement sans suite policier

Nous devons donc irrémédiablement revenir à la question de l'opportunité de la mise sur pied d'un classement sans suite policier. Nos interlocuteurs policiers font état de ce qu'ils souhaiteraient détenir un plus grand pouvoir d'appréciation, mais on accorde *peu de foi* au fait que cela puisse être réalisé. Il faut néanmoins mentionner qu'un certain nombre de magistrats du parquet estiment que le classement sans suite policier ne serait pas *en soi* une mauvaise chose, mais qu'il ne peut être envisagé que s'il va clairement de pair avec un contrôle des parquets. En envisageant le futur, certains parquets renvoient vers le *système existant aux Pays-Bas*, où le classement sans suite policier a été formellement reconnu.

Nous sommes convaincus qu'il y a des affaires dans lesquelles la police sent que l'enquête ne va plus mener à rien. Si la police pouvait être en mesure de signaler ce genre de choses et de les régler, cela devrait probablement générer un gain de temps. Si ce genre d'affaire devait faire l'objet d'un enregistrement succinct, il y aurait toujours moyen de retrouver des traces des informations, par exemple, pour les affaires civiles. Ce classement sans suite devrait toutefois se faire sous un contrôle sévère du parquet, par exemple, à base d'une liste 'classement sans suite', comme c'est déjà le cas pour la liste des PVS. Ces affaires là restent également au niveau policier et ne sont communiquées que sous forme de listing au parquet. Une meilleure communication à propos de cette liste éviterait d'ailleurs bons nombre de problèmes. Actuellement, dans certaines zones de police, on règle ce genre d'imperfections des listes en traitant des affaires TPA en PVS, ce qu'on continue à faire tant qu'il n'y a pas d'avis contraire du parquet. Souvent, cet avis contraire fait défaut, ce qui confirme la nécessité d'adapter cette liste.

3. Quelques réflexions sur les relations police-parquet

Au départ, les rapports entre la police et le parquet n'étaient pas au coeur de la recherche qui s'intéressait à un dispositif particulier, le TPA. Très vite, il est cependant apparu que le TPA était un indicateur (parmi d'autres) des enjeux relationnels entre ces deux acteurs clés du système pénal. C'est pourquoi on se propose de revenir ici sur quelques

éléments clés relatifs aux interactions entre membres du parquet et policiers.

3.1. Les difficultés de communication : dysfonctionnement ou stratégie de pouvoir et fossé culturel ?

Ce sont surtout les acteurs policiers qui se plaignent (mais pas toujours) des *difficultés récurrentes de communication* entre la police et le parquet. Elles n'apparaissent en effet – et c'est sans doute symptomatique – pas si importantes aux yeux des magistrats. Sont régulièrement évoqués les problèmes de flou ou de contradictions dans les directives données par le parquet, la nécessité de recourir à des voies détournées ou à des procédés informels pour obtenir les informations nécessaires, l'absence de (connaissance des) priorités de politique criminelle dans l'arrondissement judiciaire, ou le manque de "feedback" sur les dossiers transmis aux parquets.

Cette rupture de communication peut s'expliquer de deux manières : d'une part, il peut s'agir moins d'un "dysfonctionnement" que d'une stratégie de pouvoir dans le chef du parquet. Ce dernier peut avoir intérêt à maintenir un certain flou et à créer des "zones d'incertitude" pour les fonctionnaires de police. C'est ce que soulignent implicitement divers policiers, qui évoquent un surcroît de responsabilités et s'estiment fragilisés lorsque pèse sur eux une marge d'incertitude susceptible de se retourner contre eux en cas de dérapage. D'autre part, le "fossé communicationnel" traduit la prégnance d'une culture institutionnelle sectorielle et cloisonnée, verticale et linéaire, qui a longtemps dominé les mondes de la justice et de la justice pénale. La logique d'un "droit imposé", qui privilégie la raison monologique des appareils et des institutions sur celle du "monde vécu" (Habermas) et des interactions interinstitutionnelles, n'est pas une logique de communication, de discussion ou de négociation. Elle se prête encore moins à la reconnaissance des acteurs en position institutionnelle moins forte par leurs supérieurs hiérarchiques. Plus repérable dans les grandes structures (les grands parquets), cette logique du cloisonnement hiérarchique reste bien présente dans les discours de certains magistrats et policiers qui estiment que l'information réciproque ou le feedback ne sont pas nécessaires, les assimilant parfois à une tentative inacceptable de con-

trôle du supérieur par son subordonné, ou à un partage de pouvoir peu opportun.

Sur ce plan, la demande de communication des policiers, qui s'apparente aussi à une demande de reconnaissance (sociale et culturelle), traduit une évolution dans la manière de concevoir l'action publique largement partagée dans nos sociétés contemporaines. Plus horizontale et interactive, ouverte et participative, elle suppose le décloisonnement des frontières institutionnelles et le choix d'une culture de dialogue en situation. On peut penser ici que l'émergence d'une nouvelle génération de magistrats plus jeunes, moins marqués par la logique bureaucratique et plus ouverts aux logiques de travail en réseau, l'existence de stages pour magistrats au sein des forces de police, pourront progressivement ouvrir la "citadelle judiciaire". Sur ce plan, l'introduction du TPA n'a guère modifié la donne, ce qui tend à confirmer une hypothèse connue: un nouveau dispositif est rarement une réponse à un problème dont les racines sont culturelles. Il ne fait souvent que l'emporter avec lui pour mieux le reproduire. On peut ici multiplier les dispositifs de concertation formelle, ils n'ont guère de chance de succès si la communication informelle est mauvaise. La modification des rapports entre police et parquet passe dès lors sans doute beaucoup plus par un travail sur la culture et la formation des acteurs en place, sur la communication entre eux que par la seule modification des dispositifs institutionnels.

3.2. *Les interactions entre police et parquet dans la construction d'une politique criminelle*

Les interactions entre police et parquet sont formalisées à travers des textes officiels (directives, circulaires) édictés en haut et destinés à être mis en application aux échelons inférieurs du système. Cette logique "pyramidale" est régulièrement mobilisée pour décrire le fonctionnement institutionnel de la chaîne pénale. Elle est régulièrement battue en brèche dans la pratique où les interactions concrètes entre acteurs issus de sphères d'intervention différentes soulignent des modes de coopération plus complexes à l'intérieur d'un "rhizome pénal". Trois éléments caractéristiques peuvent ici être soulignés:

1^o) Tout d'abord, le poids des textes formels est souvent moins central et moins contraignant que ne le pensent leurs auteurs. Ces textes formels

ne sont parfois pas connus par les destinataires secondaires de la norme (ceux qui doivent les faire appliquer). Parfois, ils sont considérés moins comme une contrainte que comme une ressource à prendre en compte parmi d'autres éléments (les contraintes organisationnelles, les relations concrètes, les intérêts stratégiques propres, etc.) dans le travail.

2^o) La relativisation des textes légaux va de pair avec une relative disqualification a priori des normes générales et abstraites imposées du haut. Aujourd'hui, la légitimité de ces règles n'est plus assurée d'elle-même. Les parquets se méfient des circulaires édictées en conclave par des procureurs généraux "coupés de la réalité de terrain" et les policiers ne sont parfois pas loin de reproduire le même discours à l'égard des membres du parquet. Une *légitimité de proximité* tend à privilégier des normes énoncées là où elles doivent s'appliquer, au nom de leur meilleure adéquation aux réalités du terrain concret. Ceci débouche parfois sur des paradoxes, comme le montre l'éventail diversifié des positions sur le contenu uniforme ou non à donner au TPA: si l'ensemble des acteurs s'accorde à trouver préférable un système harmonisé, ils ne sont pas moins nombreux (surtout chez les magistrats) à considérer que ce dispositif doit être adapté aux réalités de leur arrondissement judiciaire et qu'il ne peut être simplement importé ou imposé d'ailleurs. Uniformiser, oui, mais comme chez moi...

3^o) Enfin, la logique formelle du système judiciaire ne tient pas toujours compte de l'émergence des *autorités administratives* dans le champ de la sécurité intérieure. L'ordre vertical des déterminations, propre à la logique hiérarchique et linéaire de la "pyramide" judiciaire pénale, est ici bousculé par un jeu plus horizontal d'interactions "trans-systèmes", associant à la discussion sur les enjeux de sécurité au niveau local de nouveaux acteurs qui s'y sont invités. Les policiers peuvent ici se trouver pris entre plusieurs feux, amenés à faire des arbitrages entre priorités de politique criminelle plus centralisées d'une part, gestion administrative de la sécurité au niveau local d'autre part. Cet ordre d'interactions complice singulièrement le rôle des policiers sur le terrain, certains soulignant par exemple que le développement du TPA (priorité fonctionnelle de politique criminelle) est contradictoire avec les exigences d'une police de proximité (gestion locale de la sécurité).

3.3. *Autonomie et responsabilisation: je t'aime, moi non plus...*

Dans le jeu des relations entre police et parquet, la question de l'autonomie va de pair avec celle de la responsabilisation. Plus d'autonomie signifie plus de responsabilités, ce dont tout le monde n'est pas nécessairement demandeur. La logique de "réduction des risques" peut ici pousser certains à se chercher des "parapluies": c'est, expliquent divers policiers, le parquet qui édicte des textes formels pour se couvrir, quitte à en relativiser par téléphone un contenu inapplicable dans la pratique; ce sont des policiers qui souhaitent une plus grande "clarté" ou manifestent le souci de garder une position de claire subordination pour éviter d'être mis en cause dans des affaires éventuellement anodines au départ mais qui tourneraient mal par la suite. Ceci amène deux questions: les responsables institutionnels policiers n'ont-ils pas tendance à surévaluer les bénéfices de la responsabilisation qu'ils attribuent au TPA? Les policiers de base semblent moins demandeurs à cet égard que leurs supérieurs. Par ailleurs, la culture de la responsabilisation (liée au discours contemporain du management) associée au paradigme montant de la réduction des risques ne montre-t-elle pas ici un effet pervers, à savoir une tentation de déresponsabilisation dans le chef de divers acteurs?

3.4. *Vers une culture de la négociation au coeur du pénal?*

La culture de la négociation fait doucement son entrée dans le monde la justice pénale, comme en témoigne la multiplication des dispositifs de concertation entre acteurs issus d'institutions différentes. Elle traduit la nécessité, tant pour des motifs de légitimité et d'efficacité, de négocier les nouveaux dispositifs avec leurs destinataires secondaires si on souhaite leur voir une relative effectivité. On sait que, pour avoir méconnu cet élément, le ministre de la Justice a vu ses tentatives d'imposer unilatéralement la procédure de comparution immédiate à des magistrats qui n'y étaient guère favorables se solder par un échec assez net. Le TPA nous livre à rebours le même enseignement: plusieurs magistrats ont souligné que si le dispositif du TPA "marchait" à leurs yeux, c'est parce qu'il avait été négocié longuement avec les policiers et pas seulement "copié" sur un modèle importé d'ailleurs et imposé sans concertation. Les entretiens avec les policiers confirment ce fait assez clairement: nom-

breux sont ceux qui se disent demandeurs pour négocier l'élaboration d'un dispositif susceptible de modifier leur réalité de travail.

La culture de la pure imposition normative a sans doute fait son temps, y compris dans le champ de la justice pénale qui est pourtant un bastion du droit imposé. Les policiers ne sont plus des "machines aveugles" qui se contentent d'appliquer sans discuter des directives ou circulaires, fussent-elles non pertinentes. La norme, pour s'imposer, doit aujourd'hui faire sens pour ceux qui sont chargés de l'appliquer. A défaut ces derniers ont beau jeu de multiplier les stratagèmes pour ne pas la respecter. La négociation est sans doute devenu aujourd'hui la condition de l'effectivité (et donc de la possible efficacité) de la norme.

Enfin, on se permettra de conclure en relevant encore trois points plus généraux que la recherche met implicitement en exergue. Le premier est lié au constat que l'introduction du TPA est indissociable du développement du Procès verbal simplifié qui s'apparente à maints égards à une politique de classement sans suite policier sous contrôle judiciaire. La question pourrait être ici de savoir jusqu'où l'on organise des filières de diversion à l'intérieur du système pénal et avec quels avantages ou s'il faudrait prendre, de manière plus nette, le courage d'une dépenalisation claire de certains contentieux voués, *de facto*, à ne jamais être réellement traités par la justice pénale.

Le second a trait aux stéréotypes culturels existant chez les acteurs. L'hypothèse d'un écart dans les manières d'aborder le dispositif TPA entre les parties néerlandophone et francophone du pays a ainsi régulièrement été avancée par les intervenants. Cet argument a notamment été évoqué pour souligner la difficulté d'une harmonisation des dispositifs. La recherche permet de relativiser fortement ce type de clivage en montrant qu'il en est peut-être d'autres plus pertinents qui transcendent une lecture culturaliste de la question. Ainsi, on peut relever l'existence de clivages entre les lectures du parquet et de la police, des petits parquets et des grands parquets, des "pragmatiques" (souvent les acteurs en amont) et des "principiels" (souvent ceux qui se situent plus en aval dans le système). Ces clivages, qui se croisent selon les enjeux, débouchent sur un jeu d'alliances et d'oppositions plus complexe qu'on peut difficilement réduire au cliché d'une opposition globale entre "les néerlandophones pragmatiques qui s'asseyaient sur les principes" et les "francophones idéalistes qui ignorent les réalités de terrain".

Le troisième touche aux enjeux de la justice en général. Les problèmes mis en exergue par le TPA sont réels. Ils sont cependant tout aussi présents dans le champ de la justice civile, (entendue ici comme "non pénale"). On pense aux problèmes de lenteur et de surcharge, de communication, de concertation et de transparence, dont les conséquences peuvent être extrêmement lourdes pour le citoyen confronté à l'appareil judiciaire. Il ne faudrait pas ici que la recherche favorise un "pénalo-centrisme" contribuant à faire diversion sur ces enjeux, peut-être moins spectaculaires et moins directement médiatiques, mais tout aussi cruciaux. A quand un programme de recherche sur le fonctionnement de la justice civile?

Recommandations

Sur base de la recherche effectuée et à la lumière des conclusions de synthèse, les recommandations suivantes nous semblent pouvoir être formulées:

1. Le TPA répond à la fois au souci de décharger le parquet d'un travail parfois inutile et de gagner du temps dans la gestion de la trajectoire d'un dossier pénal. Il peut aussi signifier une responsabilisation accrue des policiers. A ce double point de vue, le TPA offre des perspectives intéressantes. Néanmoins, la logique d'efficacité à laquelle répond le TPA doit être conciliable avec la logique de sûreté des droits et avec le contrôle judiciaire auquel doit être soumise l'action policière. A cet égard, des choix peuvent être effectués quant au *type de TPA envisagé* (TPA souple ou TPA dirigé), en fonction du contrôle réel qu'il autorise par le parquet.
2. Le TPA n'est pas un dispositif autonome. Sa conception et son développement sont intrinsèquement liés au développement des autres modes de transmission de l'information policière au parquet (PV simplifiés, PV classiques). A cet égard, il semble que l'acceptation du TPA (et la surcharge de travail qu'il représente) par la police fasse régulièrement l'objet d'une négociation avec l'extension des listes de PV simplifiés. Ce phénomène, lié au taux important de classement sans suites dont font l'objet les dossiers TPA, plaide en faveur d'une *extension de la liste des PV simplifiés* à divers faits actuellement traités en TPA. Le gain de temps de travail obtenu au niveau policier pourrait être ici "comblé" de trois manières différentes: soit on fait descendre dans la liste TPA des faits correctionnels plus sérieux qui font habituellement l'objet d'un traitement classique; soit on profite du terrain gagné pour accentuer l'harmonisation entre arrondissements francophones et néerlandophones (on étend le TPA correctionnel en Wallonie et à Bruxelles pour atteindre le niveau généralement existant en Flandre et on étend le TPA roulage en Flandre tel qu'il se pratique en Wallonie); soit on entend la plainte de policiers concernant la surcharge de travail imposée par le dispositif TPA et on profite du "vide" (très relatif) obtenu pour leur permettre de répondre mieux à d'autres priorités (police de proximité). Il y a là un choix à opérer qui n'a rien d'automatique, un arbitrage entre dif-