

Conclusion : Pour une vraie chaîne judiciaire

Paul Ponsaers, UGent¹

Le système policier Belge est en pleine transformation. Certains doutent de l'impact réel de la réforme sur la pratique policière. Nier que la réforme a changé fortement le paysage policier témoigne néanmoins -à mon avis- d'une très courte mémoire. Cette observation est encore plus vraie dans le domaine judiciaire local.

Quand les collègues du KULeuven en de l'UCL menaient une des rares recherches sur la fonction judiciaire de la police communale au début des années nonantes², ils constataient que seulement 88 corps communales comptaient un service spécialisé de recherche, pendant que le pays comptait 589 corps de police communales. Aujourd'hui le pays est divisé en 196 zones policières locales et nous pouvons retrouver dans chaque zone un tel service. En autres termes, il est incontestable que la fonction judiciaire de la police locale a gagnée en importance et de poids depuis la réforme, au moins au niveau institutionnel³.

Cette tendance ne peut pas nous surprendre. Le contraire serait le cas. N'oublions pas que la réforme de la police était la suite de différentes « affaires », et que ces affaires étaient souvent précisément de nature judiciaire. Bref, la réforme a eu un impact énorme sur l'organisation policière et nier cette réalité témoignerait d'une attitude peu empirique. Ceci dit, il est aussi vrai que ce changement institutionnel n'a pas nécessairement un effet sur la *pratique*

¹ Comme président du « Centrum voor Politiestudies » (CPS), je tiens fortement à remercier le « Centre d'Etudes sur la Police » (CEP) de l'occasion qui m'est offert ici d'exprimer le souhait du CPS d'approfondir la collaboration entre les deux organisations sœurs. Il est vrai que la *solidarité* dans le milieu policier est une réalité nécessaire et souhaitable, et il est préférable que cette attitude serait rendue plus visible et tangible que dans le passé. Cette démarche est encore plus importante vue notre philosophie commune, qui est en même temps plein d'*empathie* pour le métier policier, qu'elle est *critique* de cette même profession. Aussi bien le CEP que le CPS sont devenus des lieux de *libre parole* dans le paysage policier Belge. Je suis convaincu que des lieux pareilles sont nécessaires et précieux dans un pays démocratique, certainement quand l'institution policière -comme le notre- est en pleine phase de transition.

² BOON, K., KAMINSKI, D., BRION, F., CAPPELLE, J., *Les services de recherche de la police municipale*, 1991, Politeia, Bruges.

³ En ce qui concerne la réforme, on consultera : VAN OTRIVE, L., *La nouvelle police Belge - Désorganisation et improvisation*, 2005, Bruylant, Bruxelles; ENHUS, E., PONSAERS, P., HUTSEBAUT, F., VAN OTRIVE, L. (eds.), *De Politiehervorming*, 2001, Politeia, Centrum voor Politiestudies, Brussel; PONSAERS, P., DE KIMPE, S., *Consensusmania - Over de achtergronden van de politiehervorming*, 2001, ACCO, Leuven/Leusden; EASTON, M., ENHUS, E., PONSAERS, P., VAN DE SOMPEL, R. (ed.), *De Politiehervorming - Een evaluatie vanuit de praktijk*, in : *Orde van de Dag*, Kluwer, Mechelen, 2003, nr. 23.

policière. Cette publication a essayé de faire le point sur ce sujet et cette contribution vise une conclusion à ce niveau : *la pratique judiciaire au niveau local*.

1. Réforme institutionnelle et ... culturelle ?

A côté de la réforme institutionnelle, les responsables politiques ont voulu introduire en même temps une nouvelle philosophie policière, notamment le « Community (Oriented) Policing »⁴. Il est essentiel dans ce cadre de rappeler que cette philosophie implique une espace discrétionnaire dans la pratique du policier de base⁵. Community (Oriented) Policing accentue la flexibilité et la polyvalence dans le travail du « smart cop » de base, aussi dans le travail judiciaire. Le policier doit avoir un éventail de choix à faire et applique celui-ci en fonction de la situation qui se présente. C'est ici qu'on parle de « taylormade responses », des réactions sur mesure en fonction des problèmes et situations qui se présentent sur le terrain.

Cette notion implique que le policier dispose d'un arsenal de réponses possibles, d'un « dispositif de réaction », et qu'il n'est pas limité dans sa pratique policière par la seule réponse judiciaire imaginable, notamment de dresser un procès-verbal classique, destiné au commanditaire, c-à-d. le magistrat du parquet. En autres termes : dans le domaine judiciaire, l'introduction de COP implique l'élargissement du champ d'action policier.

⁴ Circulaire CP 1 du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux, Moniteur 09-07-2003 (Annexe au circulaire : VAN DE SOMPEL, R., PONSAERS, P., *Les piliers belges du Community (Oriented) Policing*, 66); Circulaire CP 2 du 3 novembre 2004 visant à encourager le développement organisationnel de la police locale axée sur la police de proximité, Moniteur 29-12-2004. La littérature académique est limitée dans notre pays concernant le sujet. Néanmoins il y a quelques sources à citer : VAN DEN BROECK, T., ELIAERTS, Ch., *Community Policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, 1994, Politeia, Brussel; VAN DEN BROECK, T., ELIAERTS, Ch. (eds.), *Evaluating Community Policing*, 2002, Politeia, Brussel; SMEETS, S., STREBELLE, C., *La police de proximité en Belgique - Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre*, 2000, Bruylant, Bruxelles; TANGE, C., *La police de proximité*, Bruxelles, Courrier Hebdomadaire du CRISP, 2000, n° 1691-1692; PONSAERS, P., "Reading about 'community (oriented) policing' and police models", in : *Policing : An International Journal of Police Strategies & Management*, MCB University Press, Volume 24, 2001, nr. 4, p. 470-496; PONSAERS, P., "De politie in de 'community' of de 'community' in de politie?", in : *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, BOUVERNE-DE BIE, M., KLOECK, K., MEYVIS, W., ROOSE, R., VANACKER, J. (eds.), Academia Presse, Gent, 2002, p. 417-456.

⁵ PONSAERS, P., "Community (Oriented) Policing en sociaal discretionair politie-optreden", in : *Herstelrecht tussen toekomst en verleden - Liber Amicorum Tony Peters*, DUPONT, L., HUTSEBAUT, F. (eds.), Universitaire Pers Leuven, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging, Leuven, 2001, 441-454; PONSAERS, P., "Doorduwen of onderhandelen? De betekenis van sociaal discretionair optreden in het kader van gemeenschapsgerichte politie", in : *Voor verder onderzoek ... - Pour suite d'enquête ...*, DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G., VAN DE SOMPEL, R., Politeia, Brussel, 2002, 649-666.

On sait que la police démontre une attitude assez classique dans ce domaine. Quand nous avons mené la recherche sur les pratiques de l'interrogation policière⁶, nous avons pu constater que la majorité des enquêteurs de base favorisaient les quelques méthodes les plus connues et répartis, pendant que de nouvelles techniques (légitimes) étaient à peine utilisées. La pratique policière est plutôt conservatrice et il est -à notre avis- pas évident que cette pratique changera sous l'influence institutionnelle de la police elle-même et sans impulsion novatrice externe.

Il est vrai que la pratique judiciaire n'est pas seule fonction de la pratique policière même, et il est logique qu'elle est en grande partie déterminée par les marges qui sont offertes par le parquet, l'autorité judiciaire par excellence. A ce niveau, il faut constater qu'aujourd'hui la pratique de la police dans le cadre de la recherche locale a été fortement élargie sous le contrôle de cette même autorité. On a pu constater l'introduction des pratiques comme le Traitement Policier Autonome (TPA) et des pv simplifiés⁷, à côté de l'utilisation du procès-verbal traditionnel. Cette observation nous incite à réfléchir sur le rôle du parquet dans la réforme du travail policier judiciaire.

Il est aussi nécessaire de constater que la pratique judiciaire de la police locale est en pleine transformation pour d'autres raisons. Une grande partie des contraventions anciennes ont disparu du code pénal récemment et sont devenues sujet d'un traitement administratif au niveau communal⁸. Ici, le partenaire privilégié de la police n'est plus le magistrat du parquet, mais plutôt l'autorité administrative, notamment le bourgmestre et son conseil. C'est par ce biais que d'autres modalités d'action sont devenues possibles. Une évaluation des effets précis de ce changement est trop prémature. Néanmoins, il n'est pas illusoire que les conséquences seront larges.

⁶ PONSAERS, P., MULKERS, J., STOOP, R., *De ondervraging – Analyse van een politietechniek*, 2001, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, pp. 151.

⁷ PONSAERS, P., CARTUYVELS, Y., FRANCIS, V., GUILLAIN, Ch., VAN EX, J., VANHAVERBEKE, W., VERHAGE, A., VOGLIOTTI, M., *Le traitement policier: une autonomie relative? Etude empirique sur le Traitement Policier Autonome*, Série Problèmes Actuels concernant la Cohésion Sociale, Politique Scientifique Fédérale, Academia Press, Gent, 2003, pp. 311 ; CARTUYVELS, Y., VOGLIOTTI, M. (eds.), Dossier : Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie et Pays-Bas, in : *Droit et Société - Revue Internationale de Théorie du Droit et de Sociologie Juridique*, Paris, 2004/58.

⁸ DEVROE, E., PONSAERS, P., "De discussie over (drug)overlast: enkele wetenschappelijke bevindingen", in : *Tegenspraak*, Cahier 24 : Gewapend Bestuur, Die Keure, Brugge, 2005, p.141-160.

2. Répartition et risque d'autonomisation

Une lecture attentive des différentes contributions de ce volume nous apprend que le problème de la police judiciaire au niveau local est largement déterminé par une contradiction assez frappante. *D'un côté* les cadres légaux de notre nouveau système policier présuppose une étroite collaboration entre les différentes parties (locales et fédérales) de ce système, pendant que *d'autre côté* le mot miracle semble la notion de *répartition*⁹.

Le législateur a réglé la relation entre la police locale et fédérale par le biais d'une répartition de tâches, formulée dans le COL2/02. Certains acteurs dans le milieu policier observent à ce sujet qu'il est assez redoutable qu'à la suite de la réforme les services judiciaires (la PJP et les BSR) ont été fusionnés, pendant que la même réforme prévoit dans des services de recherche locaux non-fusionnés. Ils sont d'avis qu'avec une structure pareille reproduit les mêmes anciens problèmes¹⁰.

La répartition de tâches entre les niveaux fédéral et local est ressentie comme trop rigide, donnant lieu à une distinction entre « super-flics » et « travailleurs de base ». La police fédérale a tendance à se définir plutôt comme « direction » que comme « coach ». Les plans nationaux de sécurité déterminent trop les réalités zonales, au lieu de définir les priorités en fonction des réalités aussi bien locales que fédérales. Pendant que la loi sur la police intégrée prévoit la « subsidiarité » comme fil conducteur, le sentiment domine qu'il s'agit d'une forme de dominance.

D'autre part, la collaboration interzonale semble assez rare dans le cadre de la police judiciaire. Il est plutôt question d'une tendance d'autonomisation des services de recherche au sein des corps locaux.

Ces mêmes services de recherche locaux semblent mieux intégrés verticalement dans le « pilier » judiciaire qu'horizontalement dans leurs propres corps. Cette tendance est renforcée

⁹ On a connu une période « d'identité » pendant l'ancien régime de la gendarmerie, police communale en police judiciaire. Une période de transition était caractérisée par la « complémentarité » (période de collaboration intercommunales et des accords OOP13), plus tard par « l'identité » (période de Zones Interpolices, les ZIP's).

¹⁰ VAN HEES, G., PONSAERS, P., VANDER BEKEN, T., *Recherchemanagement - Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*, Reeks Dienst voor het Strafrechtelijke Beleid, n°12, Dienst voor het Strafrechtelijke Beleid, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2005, pp. 364.

par le fait que la détermination de la fonctionnalité de base « recherche » est fixée en pourcentage (e.g. 10%) de la capacité globale du corps locale¹¹ et n'est pas fonction de critères externes, comme la superficie de la zone ou de la population locale. Cette conception renforce l'idée que les services de recherches locales sont des services à la seule disposition des parquets, qu'ils sont « leurs » services et -par conséquence- qu'ils ne font (plus) partie d'un corps locale intégrée. En autres termes : le travail judiciaire local est en première instance considéré comme un service à la disposition du parquet, plutôt qu'une fonction qui est intégrée dans la globalité du corps.

Ceci nous mène à ce constat : la fonction de la police judiciaire au niveau local est aujourd'hui fortement basée sur la notion de répartition que sur celle du partenariat ou de collaboration. Cette situation a probablement des effets négatifs sur la confiance entre les différents niveaux de l'organisation policier, sur la précision et la qualité de la communication et l'échange de l'information (judiciaire).

3. Dépendance du parquet

Ce même problème surgit aussi bien dans d'autres pays¹². En ce qui concerne les pays voisins, on peut déduire de la situation en France qu'il semble que les structures policières de recherche disponibles ne soient pas vraiment harmonisées. Il y a une tendance croissante de spécialisation. La structure policière spécifique contribue à une dualité, où les officiers de police judiciaire s'identifient davantage aux magistrats de parquet qu'à leurs supérieurs hiérarchiques. Il est impossible que les magistrats de parquet puissent faire face à l'afflux de dossiers, leur fonction étant alors davantage considérée comme un filtre qui détermine les dossiers qui feront l'objet d'une enquête. La littérature indique la relation de dépendance réciproque entre la police et la magistrature : le magistrat dépend de la police pour être informé des faits punissables qui se sont produits alors que la police dépend du magistrat en ce qui concerne l'autorisation d'exécution des actes d'instruction.

¹¹ VANDEVOORDE, N., VAEREWYCK, W., ENHUS, E., PONSAERS, P., *Politie in de steigers – Bouwen aan gemeenschapgerichte politiefuncties in een lokale context*, Politeia, Brussel, 2003, pp. 294.

¹² PONSAERS, P., “Naar een reële vernieuwing van de recherche? Een bilan van het sociaal-wetenschappelijke onderzoek inzake LPM”, in: *Vernieuwing in de Recherche*, PONSAERS, P. (ed.), Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2002, p. 7-10; PONSAERS, P., “De plaats van het Lawful Policing Model ten aanzien van Community Policing”, in: *Vernieuwing in de Recherche*, PONSAERS, P. (ed.), Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2002, p. 11-38.

En ce qui concerne les Pays-Bas, la situation est -à première vue- comparable à celle en Belgique, tout comme en France¹³. En ce qui concerne l'entente entre l'officier de justice et la police, la police traite généralement la majorité des affaires sans concertation, sauf s'il s'agit de dossiers importants. Le contrôle du ministère public sur la police est relativement faible, mais croît constamment. Le système de 'case screening' qui est appliqué par la police néerlandaise dans de nombreuses régions, mais pas de manière uniforme, est frappant.

Cette méthode de travail implique la prise en compte de quelques critères lors de l'ouverture d'un dossier, tels que la gravité de l'infraction et les priorités politiques, un « score » étant par la suite attribué au dossier. Ce score -qui se situe ou non au-dessus du seuil- déterminera si le dossier est mis de côté ou à l'instruction. Les dossiers mis de côté seront de nouveau abordés après un certain temps et examinés à la lumière des autres dossiers résolus. Le *Case screening* est considéré comme un bon instrument pour déterminer, parmi le grand nombre de dossiers, ceux qui sont les plus susceptibles d'être résolus, tandis que le fait de travailler avec un score permet également d'accroître l'effectivité de la politique étant donné que les affaires prioritaires obtiennent de par cette méthode un score élevé pour ainsi faire partie des dossiers 'à traiter'.

En Belgique, la détermination de priorités zonales par le conseil de sécurité zonal, vise à orienter le travail judiciaire principalement vers les phénomènes et les problèmes qui sont établis comme prioritaires par les autorités¹⁴. Cela implique que tous les acteurs de la chaîne judiciaire sont sensés de mettre en oeuvre ces lignes de politique à leur niveau et les appliquer loyalement. Bien que tous les acteurs estiment que l'organisation (policière) et le cycle de politique existants offrent suffisamment d'instruments pour mener et mettre en oeuvre la politique criminelle déterminée, la pensée intégrale et orientée sur la politique ne semble pas toujours être présente de la même manière dans le travail de recherche *sur le terrain*.

L'application de la politique criminelle et de poursuite générale aux dossiers concrets n'est pas toujours simple également au niveau de la magistrature. Les magistrats donnent en général relativement peu d'orientations quant au contenu et à la politique. La police et la magistrature

¹³ Les grandes différences sont le 'juge-commissaire' qui est en fait un 'juge de l'instruction', et les traitements policiers autonomes qui y sont plus ancrés.

¹⁴ PONSAERS, P., ENHUS, E., "Vademecum veiligheidsplannen ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen", in : *Vademecum Politiezones*, Uitgeverij Politeia, 2000, Addendum 2, p. 1-108

semblent encore (trop) se concentrer sur leurs propres priorités sur le terrain, sans se soucier du résultat global.

En ce qui concerne les procureurs du Roi, on remarque qu'un grand nombre d'entre eux est bien disposé -peut-être entre autres en raison de leur intérêt personnel- à se soumettre dans la mesure du possible à la réalité des définitions de priorités et de limitations de capacité des autres acteurs. Le management de la recherche requiert un cadre politique au sein duquel il est possible de déterminer des choix et priorités qui sont mis en oeuvre dans l'organisation de la recherche à divers niveaux. Ce cadre est sans conteste disponible. La traduction de ces lignes de politique dans les dossiers concrets reste jusqu'à présent davantage l'exception que la règle. S'il s'agit d'affaires concrètes, chaque acteur travaille encore souvent selon ses propres priorités, (principalement) organisationnelles. En matière de management de la recherche, le défi à l'avenir réside sans aucun doute à ce niveau.

Il est clair qu'il y a un manque de « coach » ou de « régisseur », qui prend le devant quand il s'agit de l'évaluation des résultats de ce qui sort de la chaîne pénale globale. L'idée de « répartition » domine ici aussi trop souvent, pendant que les notions de partenariat réel (en termes de responsabilité partagée) et d'accountability (en termes de transparence mutuelle) ne sont pas encore assez assimilées. Manque de flexibilité, fixation au règle et dominance des intérêts institutionnelles forment les grandes résistances au changement. Il est clair qu'au niveau de la formation des policiers il y a un travail gigantesque à faire si on veut vraiment reconverter la réforme institutionnelle dans une réforme culturelle.