

## RESUME RECHERCHE “ TPA ”

### Le traitement policier autonome : une autonomie relative ?

Prof. Dr. Yves Cartuyvels  
Vincent Francis  
Joëlle Van Ex  
Christine Guillain  
Massimo Vogliotti

Prof. Dr. Paul Ponsaers  
Antoinette Verhage  
Wouter Vanhaverbeke

#### 1. Objet de la recherche et précisions méthodologiques

Nous assistons ces dernières années à une remise en question du fonctionnement de la justice qui doit faire face d'une part à une perte de légitimité et de crédibilité, et d'autre part à un manque manifeste de moyens et de personnel, suivi d'un arriéré judiciaire et d'une charge de travail difficilement gérable surtout au niveau des parquets et de la police. Différentes initiatives ont été mises sur pied afin d'apporter une réponse à ces problèmes. C'est ainsi qu'est apparu en Belgique, entre autres, un nouveau dispositif pénal pensé dans l'interface police/parquet et destiné aux traitements de certaines infractions : *le traitement policier autonome*. Il s'agit d'un dispositif qui, dans un cadre déterminé par voie de directives, organise autrement la direction et le contrôle par le parquet de l'enquête préliminaire en permettant aux services de police d'une part, d'effectuer, sans plus attendre les injonctions du parquet (apostilles) tous les devoirs d'enquêtes consécutifs au constat d'une infraction et d'autre part, d'adresser, le cas échéant, des demandes d'exécutions d'enquêtes à d'autres services de police sans plus passer par le ou les parquets concernés. Une fois le dossier complet, il est transmis au magistrat compétent qui prend alors une décision finale. Avec le TPA, les dossiers ne transitent donc plus qu'une seule fois par le parquet.

Cette nouvelle modalité de l'action judiciaire a fait l'objet d'une recherche interuniversitaire financée par les Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC) dans le cadre d'un programme de recherche plus vaste portant sur les problématiques de *cohésion sociale*.

Cette recherche intitulée à l'origine : *Opportunité et efficacité de l'action autonome de la police* (SO/02/016) fut menée de décembre 2001 à février 2003. Elle a impliqué deux équipes de chercheurs qui ont travaillé en étroite collaboration. L'une, sous la direction du professeur Yves Cartuyvels des Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL, *Séminaire Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*), était composée à l'origine de Vincent Francis et Christine Guillain, rejoints en cours de recherche par Joëlle Van Ex et Massimo Vogliotti. L'autre, sous la direction du professeur Paul Ponsaers de l'Université de Gand (RUG, *Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse*), était composée à l'origine de Katrien Reynaert et Katrien Van Alvert, remplacées en cours de recherche par Antoinette Verhage et Wouter Vanhaverbeke. La recherche comprend une partie théorique et une partie empirique.

##### 1.1. La partie théorique

- a. *La genèse du TPA* qui retrace, sur base de sources diverses (projets pilotes, circulaires instituant le TPA, documents et manuels policiers, études existantes sur le sujet...) l'émergence du TPA et la manière dont il s'est implémenté par la suite.
- b. *Le cadre juridique du TPA* qui propose une analyse des fondements juridiques du TPA.

- c. *Le cadre conceptuel du TPA* qui tente d'une part de resituer le TPA dans le paysage socio-judiciaire actuel en pleine mutation et, d'autre part d'analyser les jeux inter-institutionnels dans lesquels émerge ce nouveau dispositif.
- d. *Une approche de droit comparé* qui rend compte dans une optique comparative de la manière dont, dans d'autres organisations judiciaires, se pense le traitement des infractions.

## 1.2. La partie empirique

Cette partie, a consisté à récolter sur l'ensemble du territoire belge les données susceptibles de décrire de manière précise l'effectivité, les spécificités et les effets du TPA au niveau des différents services de police et parquets et d'y relever ensuite, sur un plan institutionnel et sociétal, les multiples enjeux, problèmes, inconvénients et avantages qui procèdent de sa mise en application.

Concernant les aspects méthodologiques, il convient de mentionner que l'équipe de la RUG a travaillé sur la partie néerlandophone du pays et l'équipe des FUSL sur la partie francophone. Plusieurs dispositifs de recueil de données ont été mis en œuvre tout au long de la phase empirique.

- *Entretiens approfondis.* Les deux équipes de recherche, après une phase exploratoire, ont procédé sur leur terrain respectif à une série d'interviews de fond de type semi-directif auprès de représentants du ministère public et de la police. Ces interviews ont été menées en parallèle par les deux équipes de décembre 2001 à mars 2002. Elles ont été réalisées, au sien des différents arrondissements judiciaires du royaume.
- *Observation participante, interviews complémentaires et analyse de données statistiques.* Après la phase d'interviews de fond, les deux équipes de recherche ont opté, de commun accord, pour des dispositifs de recueil de données complémentaires de nature différente. L'équipe de l'UG a en effet effectué durant l'été 2002 une observation participante et une récolte de données statistiques au sein d'un parquet et d'un service de police de la partie néerlandophone du pays, alors que l'équipe des FUSL réalisait de son côté et au même moment une série d'interviews complémentaires avec des acteurs du monde judiciaire belge (juges d'instructions, magistrat de cour d'appel, avocats, ligue des droits de l'homme...) qui, sans être directement concernés par le TPA, étaient néanmoins susceptibles d'en proposer une analyse plus distanciée que celle de la police ou du parquet. Le choix de méthodes distinctes s'est justifié en raison de la spécificité des terrains étudiés par chaque équipe de recherche. En effet, le TPA étant fortement implémenté dans la partie néerlandophone du pays (cf. : infra), une observation participante ainsi qu'un recueil de données chiffrées y était tout à fait pertinents contrairement à la partie francophone où le TPA était, au moment de la recherche, encore balbutiant et limité aux infractions de roulage.
- *Tables rondes.* Pour terminer, chaque équipe a organisé deux tables rondes réunissant d'une part, des magistrats, principalement ceux qui avaient été interviewés et d'autre part, des policiers également pour la plupart ceux qui avaient été interviewés. Ces acteurs judiciaires ont pu, à cette occasion, faire connaître leurs réactions, commentaires et suggestions concernant les résultats de la recherche (un document reprenant, sous forme de synthèse, les principaux résultats de la recherche leur avait été préalablement transmis). Cet exercice a permis ainsi aux équipes de recherche de confronter avec ces acteurs de terrain leur matériel empirique afin de le confirmer, le compléter, voire le nuancer.

## 2. Les résultats de la recherche

### 2.1. Partie théorique

#### 2.1.1. *Genèse du TPA*

C'est en 1996 que fut pour la première fois expérimenté en Belgique le TPA. Il le fut dans le cadre d'un projet pilote réalisé au sein de l'arrondissement judiciaire de Bruges et ce, à l'initiative du procureur général de la Cour d'appel de Gand dont fait partie cet arrondissement.

Des diverses circulaires à l'origine de ce dispositif ainsi que du discours du procureur général de Gand (discours de rentrée, prononcé du 1<sup>er</sup> septembre 1997), nous pouvons retenir deux objectifs principaux :

- Diminuer la charge de travail au niveau du parquet en autorisant que certains dossiers soient traités complètement au niveau des services de police avant d'être transmis au parquet.
- Modifier les relations entre la police et le parquet impliquant une valorisation et une responsabilisation des policiers, désormais habilités à traiter de manière autonome les infractions considérées comme peu complexes.

Le TPA fut, après l'évaluation d'un projet pilote (*Directive 137/5.1* dd. 13/03/1996), étendu à tout l'arrondissement judiciaire de Bruges. Ensuite, il s'est progressivement étendu aux autres arrondissements judiciaires : d'abord, à ceux du ressort de la cour d'appel de Gand et à l'arrondissement de Malines, ensuite à tous ceux du royaume à l'exception de deux arrondissements. Cependant les modalités et les types d'infractions qui entrent dans son champ d'application varient fortement selon les arrondissements et restent encore aujourd'hui sujet à évolution.

#### 2.1.2. *Cadre juridique du TPA 2.*

A priori, le TPA peut sembler contraire tant au principe légal qui veut que la responsabilité et la direction de l'enquête soient assumées par le procureur du Roi<sup>1</sup> qu'à l'obligation d'information par les services de police. Cependant, une analyse approfondie du cadre juridique dans lequel s'inscrit le TPA vient sensiblement nuancer cette interprétation. Certes, la réforme induite par la "loi Franchimont" a, face aux dérives (pointées par plusieurs commissions d'enquête parlementaire) liées directement à la place prédominante de la police dans l'enquête préliminaire, confirmé les compétences du PR ainsi que son pouvoir de contrôle sur les services de police (art. 28bis, §1<sup>er</sup>, al. 3 du Code d'Instruction criminelle<sup>2</sup>). Mais d'un autre côté, cette même loi est venue confirmer le principe antérieur (art. 6 de la loi sur la fonction de police) d'une relative autonomie octroyée aux policiers dans l'exercice de leurs fonctions, les principes de cette autonomie devant être, cependant, établis "par la loi et selon les modalités particulières fixées par des directives prises conformément aux articles 143bis et 143ter du Code judiciaire" (art. 28bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du CICr). Si des directives ont vu le jour, notons qu'à ce jour aucune loi n'a encore été créée.

---

<sup>1</sup> Ci-après, PR

<sup>2</sup> Ci-après, CICr

Cela dit, d'autres textes juridiques nous éclairent également sur le degré d'autonomie dont peut bénéficier la police et ce, en précisant tant le rôle dirigeant du PR que les modalités de transmission de l'information policière au parquet.

- **Le rôle dirigeant du PR.** En principe, l'enquête préliminaire se déroule sous la direction et l'autorité du PR qui en assume la responsabilité (art. 28ter, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du CICr et art. 28bis, §1<sup>er</sup>, alinéa 2 du CICr). Cependant, le PR peut (art. 28ter, §1<sup>er</sup>, alinéa 2 du CICr) faire des recommandations et donner des indications précises sur les moyens à mettre en oeuvre et les ressources à utiliser. Rien ne l'empêche dès lors, dans le respect des directives de politique criminelle, de considérer que le TPA est un des moyens pour réaliser la politique de recherche des infractions qu'il doit mettre en oeuvre dans le cadre de son devoir d'information.
- **la transmission des informations.** En principe, les services de police sont tenus d'informer sur le champ le parquet de toute constatation d'infractions (art. 29 du CICr, art. 53 et 54 CICr ; l'art. 15 et 40 de la loi sur la fonction de police). Différentes réformes engrangées par la loi Franchimont (pro-activité policière, mini-instruction...) sont venues relativiser ce principe. Ainsi, l'article 28ter §2 du CICr autorise le PR à préciser les délais " *selon les modalités qu'il fixe par directive* ". Notons que postérieurement à la réforme Franchimont, la Cour de cassation confirma dans un arrêt du 21 août 2001, le droit accordé aux services de police d'agir de manière autonome dans le cadre de leurs missions sans en avvertir au préalable le PR.

On le voit, les textes manquent de clarté. Ce qui rend difficile la lecture des obligations s'imposant aux policiers quant à la transmission des informations mais introduit du même coup une certaine souplesse dans l'application de ces principes, souplesse permettant l'implémentation, dans le respect des textes de lois, du TPA puisque ce dispositif ne signifie pas que l'information n'est plus transmise. Elle est simplement différée dans le temps. L'obligation de transmission de l'information subsiste donc. Cela suppose, certes, que le service de police dispose d'une certaine autonomie quant aux devoirs à effectuer avant de transférer le dossier au PR et que le contrôle de ce dernier ne s'opère plus en temps réel. Mais cette autonomie reste relative puisqu'elle est délimitée par les directives des PR définissant d'une part, les modalités selon lesquelles la police doit se comporter dans le cadre de ses missions judiciaires et d'autre part, la manière et le délai dans lequel les informations doivent être transmises au parquet.

### 2.1.3. Cadre conceptuel du TPA

Une approche socio-historique du TPA nous a permis de resituer ce nouveau dispositif dans un cadre plus large : celui des transformations contemporaines de l'intervention policière et judiciaire. En effet, l'action pénale, jadis essentiellement centrée sur les questions du maintien de l'ordre public, porte désormais son attention davantage sur la gestion locale et partenariale de la (petite) délinquance productrice du sentiment d'insécurité. Cela se traduit par une exigence de plus en plus affirmée de proximité et de coopération entre acteurs judiciaires dans la mise en oeuvre de la réponse pénale, dont le centre de gravité semble se déplacer toujours plus vers l'amont du système pénal. Le TPA vient manifestement s'inscrire dans cette nouvelle manière de concevoir l'action judiciaire.

Par ailleurs, une analyse plus systémique des rapports qui se nouent entre acteurs issus de systèmes différents et mus par des logiques multiples et souvent contradictoires nous a permis également de mieux comprendre les mécanismes interactionnistes en oeuvre dans la création du TPA et ce, en mettant en évidence le fait que, contrairement à ce que laisserait

entendre une approche institutionnelle faisant la part belle à la rationalité légale, la police et la justice sont des systèmes ouverts dont la cohérence d'intervention doit aussi se comprendre en regard de leurs interactions réciproques, dans un jeu d'échanges permanent. En d'autres termes l'apparition du TPA dans le paysage judiciaire belge procède du croisement entre une volonté politique insufflée "d'en haut" et le produit des interactions qui se jouent dans l'interface police/ parquet.

#### 2.1.4. Analyse de droit comparé

Il ressort de l'analyse comparée des organisations judiciaires de la Belgique, la France, l'Angleterre, l'Italie et les Pays-Bas, que ces organisations sont intimement liées à l'histoire de ces pays. Les changements spécifiques à chaque organisation survenus ces dernières années dans ces cinq pays procèdent souvent d'événements déclenchants à savoir des affaires hautement médiatisées comme l'affaire "Dutroux" en Belgique, "Manu Pulite" en Italie ou encore l'affaire "IRT" aux Pays-Bas.

Cependant, l'on peut relever un point commun : l'émergence d'un intérêt évident pour les rapports inter-institutionnels entre la police et le parquet. En effet, l'accent est de plus en plus mis sur la *communication* et la *collaboration* entre les différentes institutions. Ainsi, un Criminal Justice Unit (CJU), destiné à améliorer la collaboration entre l'officier de police, le crown prosecutor et le caseworker, est créé au sein de certains grands commissariats de police en Angleterre. Aux Pays-Bas, c'est le "Hopper" qui joue le rôle de liaison entre le parquet et la police. L'Italie a connu également un mouvement de rapprochement inter-institutionnel, mais à l'inverse des autres pays, c'est la police qui s'est rapprochée physiquement du parquet via la création de sections rattachées aux magistrats. La France se caractérise par la mise en place "du traitement en temps réel". Ce dispositif instaure une communication plus distante et plus informelle via le téléphone, privilégiant ainsi les contacts directs entre enquêteurs et magistrats du parquet. En Belgique, la désignation de responsables TPA tant au sein du parquet qu'au sein de la police participe certainement aussi de cette logique de rapprochement inter-institutionnel, laquelle semble souvent aller de pair avec le besoin d'une (re)prise de *contrôle* de l'activité policière. Ainsi, bien que l'Angleterre semble moins concernée par cette question, en raison de son histoire et de son système judiciaire qui donne à la police *de facto* un rôle prépondérant, la création d'un Crown Prosecution Service est néanmoins significative. Aux Pays-Bas, où le classement policier est reconnu, l'on note cependant que cette pratique doit se faire dans un cadre déterminé par le parquet qui, par ailleurs, se voit octroyer un rôle de plus en plus actif dans la recherche des infractions. Rappelons encore l'apparition récente du "Hopper hollandais", mi-parquet mi-police, mandaté par le Ministère public non seulement pour procéder à des transactions, remettre des citations, mais également pour implémenter sa politique. L'actuel TPA belge semble supposé également une forme de délégation sous contrôle de la part du parquet puisque le travail, déplacé du parquet vers la police, est certes géré par les policiers mais contrôlé par le magistrat en fin de parcours, lorsque le dossier est complet. En France, le parquet est sensé réaffirmer, entre autres par 'le traitement en temps réel', son autorité. Ce dispositif entend permettre aux magistrats d'intervenir en amont dans le processus pénal et ainsi d'opérer un contrôle plus serré sur la police. L'évolution française est celle d'une reconquête judiciaire au profit du parquet qui voyait son pouvoir s'amoinrir. Seul l'Italie semble aller à contre courant. En effet, le parquet dans ce pays a perdu du terrain par rapport à la police via la création de juridictions spéciales octroyant une grande autonomie à cette dernière.

#### 2.2. Partie empirique (résultats)

Les matériaux recueillis au travers des divers dispositifs de recueil de données ont été analysés par les deux équipes de recherche en référence à trois dimensions de l'activité de la police et du Ministère public : les dimensions organisationnelle, institutionnelle et sociétale. L'analyse a donc porté respectivement sur :

- les modalités d'application du TPA sur le terrain et ses effets sur l'organisation des services de police et des parquets (2.2.1) ;
- l'influence que peut avoir le TPA sur les relations entre la police et le parquet (2.2.2.) ;
- l'impact que pourrait avoir l'instauration du TPA sur le fonctionnement démocratique de nos institutions (2.2.3.).

### 2.2.1. Modalités d'application et effets organisationnels

#### a. Diversité

Notons d'emblée que la manière dont est pensé et appliqué le TPA dans la partie néerlandophone du pays varient sensiblement de celle concernant la partie francophone où c'est essentiellement le TPA *en matière de roulage (TPAR)* qui y est jusqu'à présent appliqué (l'on commence seulement à y développer le TPA en matière de droit commun) alors que de l'autre côté de la frontière linguistique ce même dispositif s'adresse principalement à des *matières correctionnelles (TPAC)* à l'exception de trois parquets qui l'appliquent aussi bien *en matière de roulage qu'en matière correctionnelle*. Le TPA est donc nettement plus prégnant en Flandre que dans la partie francophone du pays plus réservée quand il s'agit de donner plus d'autonomie à la police. Cette différence est peut-être le reflet - pour les arrondissements flamands - d'une proximité plus grande avec d'autres cultures judiciaires et d'une ouverture vers une relation police-parquet de type moins continentale.

Outre ce point important, l'on a également relevé, au sein même des arrondissements judiciaires, une très grande diversité pour ce qui concerne tant les modalités d'application du TPA (modes et délais de transmission des informations de la police vers le parquet, organisation d'un contrôle sur le TPA plus ou moins serré selon les arrondissements) que les critères définissant les infractions (qu'elles soient de roulage ou en matière de droit commun) qui entrent dans ce dispositif (listing d'infractions TPA, catégories résiduelles).

Épinglons encore que le TPA, tel qu'il est pensé au travers de la circulaire du procureur général de Gand en 1997 et de diverses circulaires et directives ultérieures, ne signifie pas que le principe d'une autonomie policière dans le traitement des infractions n'existait pas auparavant. En effet, il est apparu au cours de l'étude de terrain que des modes de fonctionnement similaires au TPA étaient depuis bien longtemps d'application de manière informelle dans certains arrondissements. Ce TPA qui n'en portait pas le nom fut surtout développé par l'ex-gendarmerie et était limité généralement à un arrondissement judiciaire.

#### b. Diminution de la charge du travail du parquet et gestion plus rapide des dossiers ?

Le TPA vise officiellement, entre autres, une *diminution de la charge du travail* du parquet (cf. : genèse). A ce sujet, magistrats et policiers estiment, pour la plupart, que le TPA est effectivement générateur d'un déplacement du travail du parquet vers les services de police. En effet, lorsqu'il n'y a pas de TPA, le dossier transite systématiquement par le parquet, puisqu'il revient après l'exécution de devoirs dans l'attente de nouvelles réquisitions, alors qu'avec le TPA, il ne fait plus qu'un seul passage et ce, à partir du moment où il est complet et prêt à être analysé par le magistrat compétent. Les policiers, quant à eux, doivent

désormais gérer "physiquement" des dossiers pendant plusieurs mois, ce qu'ils ne devaient pas faire auparavant. L'ampleur de ce déplacement, par ailleurs de nature plus administrative que judiciaire, semble plus ressenti dans la partie néerlandophone du pays qui, il faut le rappeler, applique essentiellement le TPAC. Les services de police de la partie francophone du pays relativisent ce constat manifestement parce qu'ils sont davantage concernés par le TPAR.

Un autre objectif du TPA vise une *gestion plus rapide des dossiers* (cf.: genèse). Cet effet accélérateur est effectif mais plus notable au sein des parquets flamands qui traitent en TPA essentiellement des matières correctionnelles, c'est-à-dire des dossiers qui sont réellement gérés par les magistrats contrairement à ce qui se passe avec le TPAR (appliqué dans les arrondissements francophones) qui concerne des dossiers gérés, de fait, par les services administratifs du parquet.

Si l'ensemble des magistrats s'accordent néanmoins sur cet effet accélérateur, notons cependant que deux magistrats de parquets francophones, qui n'appliquent pas le TPA, estiment que dans leur circonscription, ce système pourrait même générer des effets contre-productifs en terme de rapidité dans la gestion des dossiers: ces parquets, ne connaissant pas d'arriéré judiciaire, estiment que le délai octroyé aux policiers dans le cadre du TPA pour compléter un dossier serait trop long par rapport au délai actuel.

#### c. Le TPA : un dispositif valorisant le travail policier ?

Du côté policier, le TPA est considéré le plus souvent dans le Sud du pays (TPAR) comme étant essentiellement du travail et des frais supplémentaires, alors que dans le Nord du pays (TPAC) l'on y voit généralement (à l'exception de deux services qui rejoignent l'opinion dominante dans le Sud du pays), en dépit de ses inconvénients, un système permettant de mieux suivre les dossiers et d'avoir une meilleure connaissance du terrain. Cependant, l'analyse de dossiers et l'accompagnement d'agents d'intervention et d'agents de quartiers sur le terrain effectuée par la RUG au sein d'un parquet et d'un service de police de la partie néerlandophone viennent, bien que ne pouvant prétendre à la généralisation, quelque peu contredire cette évaluation positive recueillie, il faut le dire, exclusivement lors d'entretiens avec des officiers de police. Cette contradiction met le doigt sur un hiatus entre la vision des responsables policiers et celle des policiers de la base.

Ainsi, l'on constate que les dossiers TPA ne requièrent généralement pas ou plus de mesures d'instruction (fait mineur, auteur inconnu, suspect qui nie) et que souvent ils sont, comme tend à le démontrer l'analyse de dossiers, classés sans suite (ce qui est confirmé par les chiffres, cf. : infra), ce qui est une source évidente de frustration pour les policiers, lesquels sont parfois, dès lors, tenter de contourner le TPA par la rédaction d'un PV ordinaire. De plus, la procédure administrative du TPA se révèle dans es faits très lourde. Les délais prévus pour le traitement des dossiers sont souvent allongés dans l'attente, par exemple, de résultats d'expertises ou encore du retour d'apostilles envoyées dans d'autres arrondissements.

En fait, l'observation montre que le policier de terrain entrevoit surtout les avantages que représente pour le parquet le TPA, bien que l'on peut se demander si ce dispositif réduit vraiment l'investissement temporel des magistrats (du moins dans l'arrondissement judiciaire dont les pratiques ont été observées). En effet, la systématisation du classement sans suite dans les dossiers TPA peut nous amener à penser que le parquet aurait probablement pris les mêmes décisions (classements sans suite) sur base des PV initiaux. Cependant les observations ne nous ont pas permis de valider cette hypothèse.

#### d. Impact du TPA sur le sort des dossiers

Une analyse des données statistiques effectuée par la RUG concernant d'une part, le ressort d'une Cour d'Appel en Flandre sur une période allant de 1996 et 20001 et d'autre part, une seule zone de police révèle un taux élevé de classement sans suite (73% au niveau de la Cour d'Appel étudiée). Lorsque qu'il s'agit de dossiers avec "auteur inconnu, dans 93% des cas il y a classement sans suite. Par contre, lorsque l'auteur est connu, le taux de classement sans suite est ramené à 64%. (en raison d'une insuffisance de preuves, de la régularisation d'une situation, du fait que le parquet a d'autres priorités). Epinglons encore le taux peu élevé de règlements alternatifs comme la médiation pénale et la transaction (1%) ainsi que le nombre extrêmement bas des jugements (1%).

Par ailleurs, les résultats de l'analyse comparant les chiffres de 1996 (avant TPA) avec ceux de 2001 (après TPA) relativement au classement sans suite ne nous autorise pas à conclure que, depuis l'introduction du TPA, la politique du classement sans suite en vigueur dans la Cour d'Appel étudiée ait changée, les taux restant sensiblement les mêmes.

### 2.2.2. *Un changement dans les relations entre la police et le parquet ?*

#### a. Le TPA, un instrument de négociation

L'étude de terrain a mis en évidence l'effet perturbateur que peut avoir le TPA sur les relations entre les services de police et les parquets. L'introduction de ce nouveau dispositif a en effet donné lieu à l'émergence d'un discours policier revendiquant une plus grande utilisation des PV simplifiés pour ce qui concerne certaines infractions afin de contrebalancer l'augmentation de la charge du travail induite par le TPA.

Le parquet étant (généralement) convaincu de la surcharge de travail qu'apporte le traitement policier autonome pour la police, ne voit pas nécessairement d'inconvénient à alléger le travail par le biais de l'utilisation du procès-verbal simplifié pour l'enregistrement de faits mineurs. Le procès-verbal simplifié serait en quelque sorte, de part et d'autre, considéré comme une compensation. Cependant sur le terrain, l'effet escompté ne semble pas toujours atteint : les PV simplifiés requièrent souvent une organisation de travail ainsi qu'un système de contrôle qui mobilisent beaucoup de temps.

#### b. Impact du TPA sur la communication entre la police et le parquet ?

La mise en place du TPA n'a pas, aux dires de la majorité des policiers et des magistrats, fondamentalement modifié la nature de la communication, jugée défailante le plus souvent, entre les services de police et les parquets. Si les contacts se sont multipliés et les relations parfois améliorées, cela n'a pas eu d'impact sur le manque de *feed back* récurrent de la part des parquets tant pour ce qui concerne leur politique générale que les décisions prises dans les dossiers TPA. Les demandes d'une meilleure communication inter-institutionnelle sont quasi unanimes.

Nombre de policiers (pas tous) se plaignent de ce qu'ils considèrent comme un *flou* officiel de la part de leur parquet respectif en matière de politique criminelle, les instructions informelles, généralement adressées aux plus gradés, s'écartant parfois des prescrits des directives officielles. Ce flou laisse une latitude aux policiers sans être jamais clairement admise officiellement. Ce qui pose parfois un problème de partage des responsabilités lorsqu'il s'avère qu'une affaire est mal traitée au niveau policier. Les magistrats auraient tendance alors à se retrancher derrière les textes officiels. Cela dit, ces derniers disent être conscients du manque de *feed back* et affirment trouver cela regrettable. Il évoquent pour expliquer cette lacune, surtout dans les grands parquets, l'impossibilité matérielle de d'organiser plus systématiquement ce *feed back*.

Notons cependant que les directives sur la rédaction de procès-verbaux simplifiés pourraient être partiellement révélatrices de la politique criminelle d'un parquet, dans la mesure où ce dernier est amené à expliciter par ce biais les faits ne devant pas faire prioritairement l'objet de poursuites. A ce propos, les négociations, relevées dans certains arrondissements<sup>3</sup>, au sujet de ces procès-verbaux simplifiés peuvent laisser à penser que la police, dans ce cas de figure, détient même indirectement un certain pouvoir dans la détermination de l'action pénale et surtout dans la détermination de ce à quoi elle ne doit pas ou plus s'attarder. Bien sûr cela ne concerne que les infractions mineures.

c. Le TPA, instrument de responsabilisation de la police ? .

Lorsque le TPA ne concerne que le *roulage*, il est évident que son caractère "administratif" n'entraîne pas un déplacement de la responsabilité: les décisions à prendre ne demandent, de fait, aucune interprétation policière. Par contre, concernant le TPA *droit commun*, les policiers qui l'appliquent y voit pour la plupart un effet stimulant. Des voix discordantes se font néanmoins entendre estimant que le TPAC est et reste un moyen de déplacer le travail du parquet vers la police. Quant aux services de police qui n'appliquent pas encore le TPAC, notons qu'il y est souvent fait état d'une crainte prospective à propos d'un accroissement potentiel de leur responsabilité. En effet, des choix en matière judiciaire sont généralement plus délicats qu'en matière de roulage.

2.2.3. Enjeux sociétaux liés au TPA

Le TPA, outre les effets qu'il produit au niveau organisationnel et institutionnel, amène également quelques réflexions d'ordre plus sociétal liées aux questions du contrôle de l'activité policière, de l'uniformisation du TPA et enfin de sa plus-value pour le citoyen.

a. Contrôle et direction de l'enquête préliminaire

La transmission de l'information en temps différé organisée par le TPA ne représente-t-elle pas un amoindrissement du contrôle par le parquet de l'activité judiciaire de la police? Il est évident pour les policiers et magistrats que le TPA *en matière de roulage* ne représente pas un réel danger. Il est vrai que cette matière ne met généralement pas en jeu des droits fondamentaux. Considérée comme administrative, elle est déjà gérée, sous un contrôle très relatif du parquet, par les services de police. Par contre, lorsque qu'il s'agit du TPA *en matière de droit commun*, les avis tant des magistrats que des policiers divergent quant aux risques de dérapages possibles. Pour certains, plus nombreux en Flandre (?), il s'agit de faire confiance en la capacité de la police à s'auto-contrôler et de considérer que, de toute façon, le TPAC actuel n'attribue pas à la police une plus grande compétence de décision. Pour d'autres, le TPAC représente un danger, surtout si ce dispositif s'étend à des infractions plus graves ou plus complexes réclamant des garanties procédurales que seul un magistrat peut préserver. Ces derniers évoquent aussi la crainte de voir l'autonomie actuelle de la police s'accroître dans le futur au point de voir un jour être officialisé le classement sans suite policier.

b. Service à la population ?

Outre l'intérêt évident que représente le TPA pour le système judiciaire lui-même (l'accélération du traitement des dossiers permet de gagner du temps, d'éviter les

---

<sup>3</sup> Dans d'autres arrondissements seul le parquet fixe les faits à traiter par procès-verbal simplifié.

prescriptions et de proposer une réponse pénale rapide), l'on peut penser qu'un dossier rapidement clôturé est également tout bénéfique pour la personne qui fait l'objet de l'enquête ainsi que pour la partie préjudiciée. Certains magistrats et policiers sont conscients de l'intérêt que peut avoir un dossier pénal complet et rapidement ficelé pour le contentieux civil. En effet, après l'extinction de l'action pénale, les dossiers peuvent être utilisés pour fonder des actions civiles en justice.

Cela dit, certains policiers épinglent un effet possible du TPA allant à l'encontre de l'intérêt général. En effet, la surcharge de travail au niveau policier provoquée par le TPA pourrait rendre plus difficile la présence des policiers en rue et donc se faire au détriment d'une police de proximité au service du citoyen.

### c. Uniformité versus diversité

Les modalités du TPA varient sensiblement (cf. : supra) selon les arrondissements qui l'organisent. Ce manque d'uniformité met en tension deux manières de concevoir l'action pénale : l'une générale et abstraite applicable à tous, l'autre plus spécifiquement organisée au regard des spécificités locales. De manière générale, les magistrats ont tendance à privilégier l'adaptation aux réalités locales, considérant qu'il faut répondre le plus adéquatement possible aux problématiques rencontrées. Nombre de magistrats néerlandophones ont néanmoins marqué leur préférence pour une uniformisation des processus totale bien que techniquement cela soit devenu utopique, vu la disparité actuelle du système et la différence de culture entre le Nord et le Sud du pays.

Du côté policier, c'est la revendication de l'uniformisation qui prévaut. Il s'agit, en standardisant les procédures, de simplifier la pratique et d'améliorer la collaboration entre les services de polices. Une différence cependant émerge entre le Nord et le Sud du pays. Au Nord, l'uniformisation devrait le plus souvent également concerner les listes d'infractions " TPA ", avec certes des aménagements possibles au niveau des parquets. Au sud, les policiers sont manifestement plus enclins à définir par arrondissement les types d'infractions qui doivent entrer dans le TPA.

Cela dit, il y a unanimité sur le principe d'une standardisation des modalités administratives organisant le TPA (formulaires identiques).

## 3. Conclusions

La recherche a mis au jour une série de constats qui, appréhendés dans une perspective gestionnaire et managériale, concernent les aspects plus organisationnels liés à la création du TPA, qu'il s'agisse de la diversité des modalités d'application du TPA, du déplacement de la charge du travail des parquets vers les services de police, de la qualité de l'activité des services de police (valorisation et responsabilisation) ou encore de l'accélération et la systématisation de la gestion des flux de dossiers judiciaires.

Outre ces questions de type organisationnel, il est évident que l'analyse juridique, conceptuelle et empirique du TPA, soutenue par une comparaison avec des expériences étrangères (France, Angleterre, Pays-Bas et Italie), vient surtout alimenter un débat de fond touchant directement aux relations entre la police et le parquet, et partant, aux modes de construction de la politique criminelle. En effet, ce nouveau dispositif vient questionner tant la direction et le contrôle de l'enquête préliminaire que la nature des rapports qui s'établissent entre ces deux acteurs du système pénal.

Qui est le plus à même de diriger et contrôler l'enquête préliminaire ? Cette question met en tension un idéal-type de notre système judiciaire de tradition romano-germanique et une réalité. Cet *idéal-type* est l'organisation du contrôle et de la direction de l'activité

judiciaire de la police par un acteur extérieur : le magistrat du parquet. *La réalité* est que la police s'est au fil des années octroyée une autonomie plus importante dans la gestion de l'information préliminaire que ce que ne prévoient les textes légaux, par ailleurs souvent peu clairs, ambigus ou même contradictoires. Faut-il dès lors penser des mécanismes destinés à *resserrer les relations entre la police et le parquet*, à *renforcer le parquet en termes de moyens* ou à l'inverse, reconnaître une *plus grande autonomie à la police* et l'organiser légalement ? Le magistrat doit-il être un "chef de l'enquête", ou une sorte de "juge de l'enquête" qui se contente d'un contrôle qualitatif formel sur l'enquête exercé ? Ne convient-il pas d'aborder également cette question au regard de la gravité des contentions concernés : les *matières de roulage*, ne mettant pas réellement en jeu les droits fondamentaux, ne pourraient-elles pas être traitées de manière plus "pragmatique" ?

La question de la direction et du contrôle de l'enquête revoie également à la question des relations entre la police et le parquet. A cet égard, le TPA s'est révélé être un indicateur puissant des enjeux relationnels entre ces deux acteurs clés du système pénal. Il a permis de mettre en évidence tant les difficultés de communication entre ces deux institutions (manque de *feed Back*) que la prédominance des interactions entre ces derniers dans la construction de politiques criminelles et ce, au détriment des textes légaux souvent relativisés.

Ce qui laisse à penser que c'est davantage les changements de mentalités que l'élaboration en haut lieu de textes formelles qui sont susceptibles de transformer sur le terrain les pratiques.