

**R**EVUE  
DE  
DROIT PENAL  
ET DE  
CRIMINOLOGIE

*Pour obtenir cette revue  
s'adresser à*

**LA CHARTE  
Rue Guimard, 19  
1040 BRUXELLES**

**R.D.P.  
REVUE MENSUELLE  
83<sup>e</sup> ANNEE  
FEVRIER 2003**

**2**

## **La mise en œuvre et le suivi de l'enquête de recherche proactive : étude qualitative des facteurs influençant le processus de décision**

La présente contribution constitue un essai d'identification des différents facteurs ayant une incidence sur le sens des décisions d'engagement ou de maintien d'une technique d'investigation policière et judiciaire telle que la recherche proactive, au départ d'une analyse d'interviews d'acteurs (magistrats et policiers judiciaires)<sup>1</sup>. Recourir à la recherche judiciaire proactive implique en effet une démarche volontaire de certains acteurs du système d'administration de la justice pénale, qui se traduit au travers d'une succession de décisions<sup>2</sup>.

Après une brève introduction qui précise l'objet de la présente contribution, puis situe la recherche dans le cadre de laquelle la collecte des données a été réalisée et expose la démarche méthodologique adoptée, nous rendons compte des résultats de l'analyse menée.

### **Introduction**

#### **A. Situer l'objet**

L'objet de notre contribution consiste à mettre en évidence les facteurs intervenant dans les processus de décision d'engagement, de suivi et de clôture de la recherche proactive. Il nous semble important à cet égard de préciser la notion de recherche proactive que nous avons retenue, dans la mesure où, au fil des interviews, autant que dans la littérature scientifi-

---

(1) Le lecteur notera que notre propos ne porte pas sur l'émergence de la recherche proactive dans les pratiques policières, ni sur l'adoption du cadre dont elle fait l'objet. Pour l'émergence du cadre légal, voir Bertrand RENARD, 'Au croisement de la recherche proactive et des écoutes téléphoniques : construction et danger du mutualisme légistique', *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, mars 2003, pp. 321 à 359.

(2) Comme cela fut si bien exprimé par un des acteurs interviewés : «*la recherche proactive fait l'objet d'une évaluation permanente entre 'on continue à chercher de l'info' et 'on intervient et c'est la fin du proactif'*».

que<sup>3</sup>, voire même dans de nombreux documents (parfois officiels), il apparaît vite qu'aucune définition univoque de la recherche proactive n'est disponible et qu'il n'y a aucune uniformité dans la terminologie utilisée (selon la personne et le moment, on entendra parler de phase préparatoire policière, étude préparatoire, recherche proactive, analyse criminelle, recherche d'information, action policière autonome<sup>4</sup> ...). Il s'agit réellement d'un concept «conteneur» où chacun peut placer sa définition<sup>5</sup>.

Notre démarche a consisté à comprendre les processus de décision, et cerner les facteurs qui l'influencent, visant à mettre en œuvre la recherche proactive telle qu'entendue dans sa définition légale<sup>6</sup>: *L'information s'étend à l'enquête proactive. Celle-ci, dans le but de permettre la poursuite d'auteurs d'infractions, consiste en la recherche, la collecte, l'enregistrement et le traitement de données et d'informations sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, et qui sont ou seraient commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle que définie par la loi, ou constituent ou constitueraient un crime ou un délit tel que visé à l'article 90ter, § 2, 3 et 4.*

Deux éléments essentiels permettent de cerner la notion de recherche proactive entendue par la loi. Il s'agit tout d'abord du *mode de saisine* de la police: conformément à la littérature de sociologie policière, BRODEUR établit qu'«une action policière est du type proactif lorsque la police intervient de son propre chef, sans être sollicitée par l'appel d'un citoyen»<sup>7</sup>. Cela revient à opposer proactivité et réactivité selon que la

---

(3) Sur le concept de méthodes policières proactives, voyez l'éclaircissement donné par C. BRANTS et S. FIELDS, «Les méthodes d'enquête proactives et le contrôle des risques», *Déviance et Société*, 1997, Vol. 21, n° 4, pp. 402 à 404; certains rendent compte de la proactivité perçue comme une dimension de la police de proximité, en la réduisant à une voie de résolution de problèmes. Voir S. SMEETS et C. STREBELLE (2000), *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre?*, Bruylant, Bruxelles, pp. 183 et s.

(4) Nous confortons ici la position de Dominique MONJARDET lorsqu'il soulève que «les analyses sociologiques les plus fréquentes du travail policier s'ordonnent autour de la description de l'autonomie policière» dans la mesure où la recherche proactive touche à cette délicate question. D. MONJARDET (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Ed. La Découverte, Paris, p. 37.

(5) J. VANDENBORGH, «Het doel heiligt de middelen? Proactieve recherche in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit», *Custodes*, 1, 1999, p. 13.

(6) Article 28bis C.I.cr., inséré par l'article 5 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *M.B.*, 2 avril 1998, p. 10027, entré en vigueur en septembre 1998.

(7) J.-P. BRODEUR. «La police, mythes et réalités», in *Criminologie*, 1984, p. 30. Voy. également A.J. REIS, *The police and the public*, New Haven and London, Yale University Press, 6<sup>e</sup> éd., 1977, p. 64.

police est saisie par la victime (saisine réactive) ou qu'elle se saisit elle-même (saisine proactive)<sup>8</sup>.

Même si le mode de saisine intervient dans la définition de la proactivité, la proactivité entendue par la loi se caractérise tout autant par le mode de saisine que par ce sur quoi porte l'action policière. La seconde caractéristique essentielle est centrée sur *l'anticipation de l'action judiciaire* de la police. C'est en ce sens que BOSLY définit le travail proactif de la police comme étant «celui au cours duquel la police agit d'initiative en vue de la recherche des infractions et l'identification de leurs auteurs»<sup>9</sup>. Si, classiquement, la police judiciaire traite d'infractions déjà commises et connues d'elle, dans le cadre proactif, elle va centrer son enquête sur des infractions déjà commises, mais non encore connues d'elle, voire sur des faits non encore commis mais sur le point de l'être<sup>10</sup>. Cette manière de faire se distingue de l'enquête habituelle, dans la mesure où elle renverse le paradigme du droit pénal classique. Alors que la démarche judiciaire classique part d'un fait, la recherche proactive part d'un auteur ou d'un groupe d'auteurs pour chercher les faits qui leur sont imputables. Par ailleurs, selon cette définition, elle ne poursuit donc pas une finalité préventive mais bien répressive visant explicitement la constatation des faits<sup>11</sup>.

En définitive, notre objet d'analyse se définit comme étant les facteurs influençant le processus de décision de la recherche proactive au sens strict en tant qu'«une recherche d'information dans une finalité de répression sans que les acteurs judiciaires ne soient saisis d'un fait précis».

## **B. Situer la recherche et la démarche méthodologique**

Bien qu'élaborée au départ d'un matériel recueilli dans le cadre d'une recherche consacrée à «la recherche proactive dans le cadre de la lutte

---

(8) R. LÉVY, *Du suspect au coupable: le travail de police judiciaire*, Méridien Klincksieck, Genève, 1987, p. 5.

(9) H.-D. BOSLY, «La fonction de police judiciaire: de la dépendance vers l'autonomie?», in *Liber Amicorum José Vanderveeren*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 22.

(10) Chr. DE VALKENEER, «Les opérations sous-couvertures et la recherche proactive dans les instruments internationaux», in Fr. TULKENS et H.-D. BOSLY (s.l.d.), *La justice pénale et l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 368.

(11) *A priori*, cela ne recouvre donc pas la police proactive de type administratif, visant le maintien de l'ordre à l'exclusion d'une finalité de poursuite pénale éventuelle.

contre la criminalité organisée»<sup>12</sup>, l'actuelle contribution ne se borne pas à rendre compte d'un volet de cette recherche. Elle restitue davantage les résultats d'une analyse nouvelle de données qui ont été collectées dans ce cadre, à savoir quinze interviews intégralement retranscrites d'une vingtaine d'acteurs judiciaires (policiers – niveau local et central, magistrat – niveau local et central, ainsi que juges d'instruction) directement concernés soit dans le processus de décision étudié, soit dans l'exploitation des résultats d'enquêtes proactives<sup>13</sup>.

Par ailleurs, il est important de préciser que ces interviews ont été réalisées entre août 1998 et avril 1999. Cela correspond à un moment charnière de l'encadrement formel en matière de recherche proactive, dans la mesure où nous quittons juste une période exclusivement réglée par circulaire confidentielle<sup>14</sup>, pour tomber en plein au moment de l'entrée en vigueur d'un texte légalisant la recherche proactive<sup>15</sup>. Cette période a, en

- 
- (12) Cette recherche a été menée au sein du Département de Criminologie de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie par Johan VANDERBORGHT et Bertrand RENARD de mars 1998 à décembre 1999. Bertrand RENARD et Johan VANDERBORGHT, *Recherche Proactive – révélateur d'une approche nouvelle?* Etude relative à la recherche proactive dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Programme de recherche du Département de Criminologie de l'INCC, Rapport final Mars 1998 – Décembre 1999, 386 p. Ce rapport est resté confidentiel. Les réflexions et développements de cet article sont personnels.
- (13) Inspirée de la théorie fondée (voir A. STRAUSS et J. CORBIN (1998), *Basics of Qualitative Research. Technique and Procedures for Developing Grounded Theory*, Sage Publication; A. STRAUSS et J. CORBIN (1997), *Grounded Theory in Practice*, Sage Publication; G. Glaser BARNEY (1992), *Basics of Grounded Theory Analysis*, Sociology Press), l'analyse qualitative menée procède d'une lecture intuitive des interviews de manière à détecter les éléments concrets soulevés par les sujets interrogés qui font écho à la question du processus de décision. Si les récits des acteurs ne décrivent pas la réalité mais ce qu'ils en disent, lecture et relecture successives visent, au fil de l'analyse, à affiner les éléments pertinents ressortis du matériel, à placer peu à peu ces éléments dans des catégories plus larges afin de progressivement théoriser l'analyse du contenu ainsi travaillé. Notez que tous les extraits des interviews cités dans le texte sont mentionnés en italique.
- (14) Circulaire (confidentielle) du 31 décembre 1996 émanant du ministre de la Justice relative à la recherche proactive, p. 1. Cette circulaire a fait l'objet de certaines additions par la circulaire (confidentielle) du 16 février 1998 n° COL. 1/98 du Collège des Procureurs généraux près les Cours d'appel concernant la recherche proactive et la révision du formulaire de signalement et du logboek.
- (15) Article 28bis C.I.cr., inséré par l'article 5 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *M.B.*, 2 avril 1998, p. 10027, entré en vigueur en septembre 1998.

outre, la particularité de voir la recherche proactive réglée par une loi nouvelle, sans que la circulaire n'y ait été adaptée<sup>16</sup>.

## Résultats

La présentation de nos résultats se fera en deux temps: premièrement, un certain nombre de considérations préliminaires (point A) sont proposées. Tout d'abord, poser succinctement l'état du cadre réglementaire et légal qui définit la recherche proactive, établit ses limites, ses conditions d'exercice et la procédure qui l'accompagne, permet au lecteur de comprendre plus aisément avec quel poids le cadre pèse, selon nous, sur le processus de décision. Ensuite, nous présentons brièvement les étapes du processus de décision que nous avons identifiées, afin de mieux percevoir ce sur quoi les facteurs, mis en évidence dans le second temps, ont une influence. Enfin, nous tentons de souligner l'importance de l'appréhension de la notion de proactivité par les acteurs et la difficulté que cela représente pour notre propos.

C'est alors dans un deuxième temps (point B) que nous relevons les différents facteurs que nous pouvons identifier comme ayant une incidence sur le processus de décision des recherches proactives.

### A. Préliminaires

#### 1. *Dispositions encadrant l'enquête proactive*

Au moment de mener les interviews, une circulaire de 1996 et un article du Code d'instruction criminelle interviennent principalement comme cadre de la recherche proactive<sup>17</sup>. Ces deux instruments d'encadrement juridique peuvent être résumés de la manière suivante.

Après une introduction qui livre une définition de la recherche proactive, *la circulaire de 1996* prévoit les principales lignes directrices suivantes: suite à l'étude préliminaire du service de police, contact doit être pris avec le magistrat compétent qui doit apprécier la finalité du projet sur

---

(16) Ce n'est que plus tard, sur base des résultats de la recherche mentionnée, que la circulaire sera adaptée. Cf. Circulaire confidentielle COL. 4/2000 du 2 mai 2000 commune du ministre de la Justice et du Collège des Procureurs Généraux relative à la recherche proactive.

(17) Pour rappel, cette circulaire, en vigueur depuis plus d'un an et demi, s'est vu chapeauté par cet article de loi qui entre en vigueur au moment où nous commençons les interviews. Cela sans que la circulaire n'y ait été adaptée.

base des principes de proportionnalité, de subsidiarité, conformément à la loi, en particulier la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Le magistrat, qui peut exercer son contrôle à tout moment, doit être consulté à chaque nouvelle étape planifiée de la recherche ou pour tout changement du programme autorisé. Sur la forme, la circulaire prévoit que l'autorisation du magistrat doit être écrite, et qu'un livre de bord doit être tenu. Des procédures de circulation de l'information sont également prévues – exclusives de tout autre contact – essentiellement entre entités policières et judiciaires et entre niveau local et national. A cet effet, un formulaire de signalement du début et de la fin d'une recherche proactive est établi. Il est enfin prévu que les règles relatives aux techniques particulières de recherche doivent être respectées<sup>18</sup>.

Au sein de l'article 28bis C.I.cr., seule disposition légale visant la recherche proactive, un premier paragraphe définit l'information judiciaire, pose le principe de limite de l'action autonome des services de police et affirme que direction et responsabilité de l'information sont dans les mains du procureur du Roi. Le second paragraphe affirme alors l'inclusion de la recherche proactive dans l'information judiciaire et donne une définition de la recherche proactive qui établit par-là même ses conditions d'ouverture<sup>19</sup>. Enfin, la seule procédure prévue par la loi l'est en ces termes: *Pour entamer une enquête proactive, l'autorisation écrite et préalable du procureur du Roi, de l'auditeur du travail, ou du magistrat national, dans le cadre de leur compétence respective, est requise, sans préjudice du respect des dispositions légales spécifiques réglant les techniques particulières de recherche*<sup>20</sup>.

## 2. Etapes principales du processus de décision

La recherche proactive a suscité un vif débat sur les relations entre policiers et magistrats du parquet. Si l'enjeu de l'autonomie policière a focalisé les attentions, l'image du processus de décision qui en ressort est pour le moins simpliste. Les étapes du processus de décision ne se limitent pas à la proposition d'une enquête proactive par la police et l'attribution ou non de l'autorisation par le magistrat du ministère public. Le processus

---

(18) Pour une présentation des techniques particulières de recherche, voyez Cl. BOTTAMEDI, *La mafia en Belgique. Lutter contre le crime organisé*, Quorum, 1997, Ottignies, pp. 123 et s.; également M. DE RUE, Les droits de l'Homme et les méthodes modernes d'enquête policière, *J.T.*, n° 5966, 2000, pp. 322 et s.; ou encore Chr. DE VALKENNEER, *La tromperie dans l'administration de la preuve pénale*, Larcier, Bruxelles, 2000.

(19) Voir le texte légal cité *supra*.

(20) Article 28bis, § 2 *in fine*, du Code d'instruction criminelle.

peut être beaucoup plus complexe dans la mesure où certaines procédures internes, officielles ou non, à l'institution policière ou judiciaire viennent souvent se superposer aux procédures formellement prévues dans le cadre que nous avons décrit.

Cette superposition entraîne, d'une part, une multiplication des acteurs dans le processus décisionnel de la recherche proactive. Au niveau policier, pourront intervenir un policier de base chargé de l'enquête, un policier responsable des enquêtes judiciaires au niveau local, un policier responsable pour toutes les activités de la circonscription, un policier (parfois analyste) gestionnaire d'un programme du niveau de coordination central, un haut gradé enfin situé au sommet de la hiérarchie centrale. Au niveau de la magistrature pourront être impliqués, au niveau d'un arrondissement judiciaire, un substitut et/ou un substitut dit de « confiance » (magistrat du parquet spécialement affecté aux enquêtes utilisant des méthodes particulières), le procureur du Roi. Au niveau supérieur, le procureur général ou un de ses avocats généraux (ressort des cours d'appel), ainsi que le magistrat national.

D'autre part, bien qu'un ordre d'intervention logique puisse plus ou moins être établi, tous ces acteurs peuvent intervenir à de nombreux stades de sorte qu'il n'existe pas de schéma type du processus de décision, qui est rendu très complexe par les fréquentes interférences. Le processus n'est jamais unique, figé et définitif. Schématiquement, trois grandes étapes peuvent être distinguées, à savoir l'ouverture, le suivi et la clôture de l'enquête proactive :

1) Le début de l'enquête proactive ne se limite pas à l'autorisation du magistrat de parquet. Préalablement à cette autorisation, une première information suscite de l'intérêt, souvent au niveau policier, plus rarement au niveau du parquet. Son traitement en interne des services de police requiert l'aval du responsable de police judiciaire local, ensuite l'aval du supérieur local. Le cas échéant, un aval de l'organe central peut intervenir, tout au moins une première évaluation. Le projet est soumis au parquet, afin de recevoir l'accord d'un substitut (si possible, du substitut « de confiance »), et parfois du procureur du Roi. Le niveau central de la police est normalement informé de l'existence du projet par l'entité locale de la police. Le magistrat national est lui-même normalement informé par l'organe central de police.

2) En cours d'enquête, une évaluation permanente est réalisée, de sorte que de nouvelles décisions sont prises de manière suivie : à l'intérieur des organes de police, au niveau local ou central, lors de réunions de coor-

dination entre police et parquet au niveau de l'arrondissement judiciaire<sup>21</sup>, par le substitut en charge du dossier à chaque étape de la recherche proactive et à chaque fois que l'enquête le nécessite (nouvelle information essentielle, utilisation d'une technique d'enquête, ...), par le magistrat national (souvent épaulé d'un organe central de police), etc.

3) La décision de clôturer une enquête proactive peut intervenir à tout moment, selon les résultats de l'enquête et un certain nombre de facteurs que nous verrons ci-après. Cette décision peut être prise pour l'intégralité de l'enquête, ou seulement partiellement pour certaines des personnes ou organisations ciblées. Le terme de l'enquête proactive peut intervenir pour permettre des poursuites (passage au réactif) ou simplement pour un simple classement. Ces différentes options impliquent toujours une concertation entre services de police et magistrature. En interne des services de police, une information de la fin de l'enquête sera fournie par l'entité locale à l'organe de centralisation, normalement par le biais d'un formulaire de désignement.

Par ailleurs, chacune de ces trois grandes étapes du processus de décision pourra varier sensiblement selon que l'on est en présence d'un projet de recherche proactive local ou national, selon l'ampleur de l'enquête (un ou deux individus ciblés, ou une très grande organisation), etc.

### *3. Notion de proactivité et appréhension par les acteurs*

Après une évocation du cadre juridique de la recherche proactive et une présentation des étapes du processus de décision, l'appréhension de la notion même de proactivité par les acteurs est à ce point essentielle pour notre analyse que nous avons souhaité la traiter comme un préalable à l'étude des facteurs. En d'autres termes, mettre en évidence les différentes perceptions de la proactivité par les acteurs, c'est déterminer ce sur quoi porte la décision étudiée, et ce sur quoi influent les facteurs que nous analysons. Nous utilisons deux voies distinctes pour cela : d'une part, en donnant deux figures de non-acceptation du recours au proactif, d'autre part, en exposant les objectifs assignés par les acteurs à la recherche proactive.

---

(21) Sur l'institutionnalisation du contrôle du ministère public au sein de ces réunions, voir G. BOURDOUX, « Quelques considérations sur le renseignement et la recherche proactive par les services de police en Belgique. Faut-il incriminer ceux qui ont agi, ceux qui n'ont montré que peu ou prou d'intérêt ou ceux qui tardent à fixer le cadre légal pour faire face à de nouveaux phénomènes jugés inquiétants par d'aucuns ? », *Déviance et Société*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 435.

## *Reconnaissance et acceptation de la recherche proactive*

La notion de proactivité, nous l'avons vu, est loin de faire l'unanimité sur sa définition. Dans la mesure où notre propos n'est pas de dresser un inventaire des différentes acceptions de la notion de proactivité, nous souhaitons seulement souligner le fait que ni la compréhension que les acteurs répressifs chargés de mener des enquêtes judiciaires ont de cette notion, et ni leur acceptation d'y recourir, ne sont évidentes<sup>22</sup>. Ce premier constat est, bien entendu, primordial dans l'étude du processus de décision que nous nous sommes fixée.

Le contexte d'élaboration et d'adoption de la circulaire, qui sera brièvement exposé plus loin, a marqué cet instrument juridique du sceau d'une reprise en main de l'action autonome de la police par le ministère public<sup>23</sup>. Toute autonomie policière étant exclue en recherche proactive, cela a impliqué une perception de ce nouveau cadre comme un réel 'outil de répression' contre les services de police, au point que certains policiers disent renoncer à user de la recherche proactive.

Par ailleurs, au sein de la magistrature, il semble qu'une réelle appréhension de l'utilisation de la proactivité soit une autre réminiscence du contexte de révélation des pratiques proactives. Certains discours laissent, en effet, penser que l'action de «rechercher activement la commission d'infraction» est mal perçue par la société; ce qui susciterait chez certains acteurs «un sentiment de honte» à l'égard de cette pratique. Cela crée une ambiance de suspicion, qui pousse certains policiers à vouloir s'en cacher, et certains magistrats à ne pas vouloir en entendre parler. De sorte que, parfois, on évite d'inscrire cette activité dans la procédure, ...

Ces différentes perceptions des acteurs se traduisent parfois dans des attitudes très rigides, telles celles de nombreux magistrats qui n'attachent la définition de proactivité à aucune enquête qui leur est soumise par les services de police. Tant la décision de recourir à la recherche proactive que la forme des enquêtes s'en ressentent; ainsi, ce policier qui affirmait que

---

(22) Un magistrat de confiance d'un grand arrondissement s'exclamait en ces termes: «*Encore une fois, je ne sais pas s'il faut l'appeler proactif, car on est dans le flou artistique*». Cela met en évidence la contradiction qui peut intervenir dans le discours tant des policiers que des magistrats entre la définition qu'ils donnent de la proactivité et les exemples qu'ils nous soumettent ensuite.

(23) Pour un commentaire de la délicate question de l'action autonome de la police dans le contexte judiciaire, voir en particulier Dirk VAN DAELE, «Partenaires dans l'administration de la justice pénale: l'action 'autonome' des services de police sous la responsabilité du ministère public», *Vigiles*, 1998, n° 3, pp. 5 à 14; ou encore Autonome Politionele Afhandeling, *De orde van de dag*, 1998, n° 1, 48 p.

«si on voulait respecter la circulaire, normalement, ici on devrait avoir le livre de bord, mais vu que le parquet n'appelle pas cela de la proactivité, alors on ne fait pas de livre de bord». Chez d'autres magistrats, leur perception de la proactivité entraînait l'apparition de nouveaux critères, qui n'ont rien de légal, de sorte que les pratiques proactives se voyaient fortement freinées. Ainsi, certains magistrats considèrent que dès qu'il y a rédaction d'un procès-verbal, on est dans le réactif classique<sup>24</sup>. L'exigence souvent clamée du caractère nécessairement secret de la recherche proactive explique sans doute l'adoption d'une telle position. Qui dit recherche proactive dit secret et non inscription dans la procédure. Qui dit procès-verbal dit procédure ouverte, et donc exclusion de la proactivité. Pourtant, secret de l'enquête et respect de la procédure ne sont pas nécessairement en contradiction.

Au-delà du cadre, les représentations de la notion de recherche proactive sont variées, et entraînent une incohérence des pratiques et des décisions.

#### *Les objectifs de la recherche proactive*

La mise en évidence des objectifs que les acteurs assignent à leur pratique de l'enquête proactive participe également d'une meilleure compréhension de la manière dont ils la conçoivent. Le recours à l'enquête proactive vise, en effet, presque toujours un objectif assez précis; c'est du moins ce qui ressort des interviews<sup>25</sup>.

##### *a) La reprise de 'l'objectif du législateur': le contrôle par le ministère public*

L'adoption de la loi a visé certains objectifs, parmi lesquels la clarification de la responsabilité du ministère public à l'égard de toute action policière pouvant déboucher sur des poursuites. Certains ont fait leur l'objectif premier du législateur en recourant à la proactivité dans le but premier de mieux contrôler l'action des services de police. Ce qui peut sembler ne se trouver que dans le chef des magistrats est pourtant également présent chez les policiers. Ainsi, on constate qu'il est recouru à la recherche proactive lorsqu'il serait trop risqué de ne pas le faire au regard de l'importance de l'information ou des faits soupçonnés. La procédure prévue, bien que considérée comme lourde, permet de se couvrir en faisant

(24) A cet égard, un policier nous déclarait «procès-verbal ou pas, je dis que ça ne change rien, on fait de la proactivité malgré tout, mais on ne lui donne pas le nom. On ne lui donne pas le nom et on ne s'entoure pas des garanties, vu que ça n'a pas le nom sur le fond, les formes ne suivent pas non plus. Donc, on ne se donne pas les garanties de livre de bord etc.,».

(25) L'atteinte d'un objectif semble même inhérente à la philosophie («le proactif n'a de sens que s'il y a une vue, un objectif, un aboutissement»).

appel à l'accord, et donc à la responsabilité du magistrat<sup>26</sup>. Des situations identiques, mais moins importantes et surtout moins sensibles, ne provoquent pas un recours à la recherche proactive dans cette conception.

*b) La reprise de 'l'objectif de la loi': la lutte contre la criminalité organisée*

La majorité des discours, tant des policiers que des magistrats, relaient la poursuite des objectifs visés par le cadre (circulaire ou loi), à savoir lutter judiciairement contre la criminalité organisée, ou tout au moins cibler une criminalité difficile à éradiquer. Selon eux, cette difficulté ressort tantôt de l'ampleur du dossier<sup>27</sup>, tantôt de l'inaccessibilité du milieu criminel visé<sup>28</sup>.

Cet objectif est également présent dans une conception très gestionnaire de la recherche proactive qui cadre très bien avec l'objectif de la loi: le proactif y est considéré comme ne servant qu'à l'égard de phénomènes d'importance. Il n'y est donc recouru que pour assurer la gestion de ces phénomènes. Par gestion, il faut entendre «*disposer d'une vue de la situation, entamer les enquêtes judiciaires quand nécessaire, adresser des recommandations aux décideurs*». L'adhésion plus radicale de certains à cette conception gestionnaire en vient à considérer la réaction judiciaire, pour tant première dans les textes juridiques, comme tout à fait subsidiaire. L'objectif de la recherche proactive devient uniquement la mesure de l'ampleur du phénomène, afin de prendre des mesures plutôt administratives ou fiscales ...<sup>29</sup>. Les défenseurs de cette variante radicale, présents surtout au niveau policier, en viennent à se demander quelle est la valeur ajoutée du contrôle judiciaire sur le proactif. D'autant que, selon eux, le

---

(26) L'utilisation d'une norme, par l'agent chargé de l'appliquer, dans le but de voir ses pratiques couvertes s'apparente à la notion de «règle-bouclier» évoquée par LASCOUMES. Dans cette perspective, la règle de droit à laquelle il est recouru est envisagée comme assurant une protection de l'applicateur de la norme. P. LASCOUMES, «Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques», *L'Année sociologique*, 1990, 40, pp. 58-59.

(27) «*Le proactif permet de gérer des dossiers mammoth, permettant des résultats plus larges*»; «*Le tout est de voir si on fait tomber les gens un par un, ou en groupe. C'est la logique même du proactif que de geler un fait établi pendant un temps afin de rassembler assez d'informations*».

(28) «*Déterminer les personnes appartenant à un milieu visé, et ensuite cerner les relations entre ces personnes*»; «*Obtenir une meilleure vision du milieu, cibler des auteurs ou groupes d'auteurs pour poursuite*»; «*Permettre de s'intéresser à des gens qui ne seraient jamais dérangés autrement*».

(29) Pour une réflexion sur cette conception de la recherche proactive, participant à l'augmentation de la résistance de l'administration face à la criminalité organisée (pour un «droit administratif armé», «*geen gewapend bestuur zonder een geïnformeerd bestuur*»), voy. F. SCHUERMANS, «Gewapend bestuurrecht: is er een rol weggelegd voor de proactieve recherche?», *Custodes*, 1, 1999, pp. 105 à 125.

pouvoir judiciaire n'est pas armé (disposer de l'information, être formés, ...) pour bien évaluer la situation, et que l'indépendance du judiciaire peut mener à des décisions contraires à ce que le politique s'est fixé comme priorité, à savoir une lutte efficace contre les formes graves de criminalité.

c) *L'utilisation instrumentale : à la poursuite des moyens*

Le proactif est perçu par d'aucuns comme un outil à la disposition des acteurs au même titre qu'un autre. On y recourt lorsqu'il est l'outil le plus adéquat pour obtenir ce que l'on veut, pour atteindre la finalité souhaitée<sup>30</sup>. Dans cette optique, bien d'autres objectifs peuvent être à la base de la décision de proposer (au niveau policier) ou d'autoriser (au niveau magistrat) la recherche proactive, largement instrumentalisée.

L'utilisation instrumentale de la recherche proactive est essentiellement centrée sur la question de la gestion de l'information<sup>31</sup>. Pour beaucoup, la recherche proactive doit permettre de «*vérifier des informations, sans pour autant ouvrir un dossier au parquet*»<sup>32</sup>, ou encore de «*constituer une banque de données spécifique à l'objet visé, et donc plus adaptée aux besoins que si on doit se contenter de consulter les banques de données existantes*»<sup>33</sup>. En particulier, il semble qu'une telle recherche soit perçue comme facilitant la circulation d'informations entre les services répressifs de telle sorte que ses membres souhaitent y recourir. La circulation d'informations s'opère entre police et parquet et entre services de police, du fait entre autres que les recherches proactives en cours sont systématiquement évoquées au cours des réunions régulières tenues entre ces services au niveau de chaque

---

(30) Cela rejoint quelque peu la position de LASCUMES lorsqu'il montre que, par une approche de sociologie des organisations, le droit est avant tout perçu comme un enjeu autour duquel s'organiseraient des stratégies variées. Les règles de droit ne sont plus envisagées que comme des ressources (parmi d'autres) à la disposition des acteurs chargés de les appliquer. P. LASCUMES, *op. cit.*, 1990, 40, pp. 57-58.

(31) Selon plusieurs acteurs, la recherche proactive ne peut se confondre avec la gestion d'information. Le critère de distinction entre les deux serait la durée, dans la mesure où une enquête proactive doit toujours être ciblée et limitée dans le temps. Voyez pourtant le risque de voir la recherche proactive devenir un moyen de justifier une collecte d'informations juste pour disposer de l'information, une fin en soi : D. BIGO, «La recherche proactive et la gestion du risque», *Déviance et Société*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 425.

(32) Ce qui, faut-il le préciser, n'est juridiquement pas correct, puisque le parquet doit, selon la loi, être systématiquement informé.

(33) MAGUIRE privilégie une application plus stricte des règles de protection des données pour éviter une utilisation du proactif comme une voie hors procédure ; ce qui impliquerait une destruction de la banque de données en fin d'enquête ou après un certain délai strict ; voy. «Les méthodes proactives dans le maintien de l'ordre. Réflexions dans une perspective britannique», *Déviance et Société*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 420.

arrondissement judiciaire. *A contrario*, cela fait apparaître que les autres circuits officiels de circulation d'informations sont peu satisfaisants aux yeux des acteurs, tant policiers<sup>34</sup> que magistrats<sup>35</sup>.

Dans bien des cas, le recours à l'enquête proactive est une voie perçue comme efficace pour obtenir davantage de moyens d'enquête, ou tout au moins est-elle considérée comme une stratégie particulière justifiée par les difficultés de l'enquête, telle son ampleur. Ainsi, ces enquêteurs qui exposaient le cas où ils avaient recouru au proactif exclusivement comme levier pour obtenir du magistrat un document autorisant à disposer d'une banque de données en principe non établie pour des fins judiciaires. L'analyse ensuite opérée de ces données donne un résultat qui est la propriété du judiciaire. Dans un autre cas, on présentait la recherche proactive comme ayant été entamée uniquement pour justifier la poursuite de certains auteurs que l'on soupçonnait, mais qu'on ne pouvait poursuivre vu la provenance des informations. Les contrôles menés dans le cadre de la recherche proactive permettent de faire comme si l'information avait été découverte grâce au proactif. Le proactif est la façon juridiquement acceptable trouvée par les acteurs policiers de rendre visible l'information obtenue irrégulièrement<sup>36</sup>.

*d) Quand ça coïncide avec l'objectif récurrent : la recherche d'efficacité*

« Peu importe les distinguos – (entre proactif et réactif), pourvu que ça aboutisse à un résultat, c'est-à-dire à des condamnations » : l'objectif d'efficacité est exprimé par la plupart des acteurs répressifs dans le cadre de la recherche proactive<sup>37</sup> comme à l'égard d'autres méthodes. Tout objectif lié à l'efficacité de la répression est fortement présent dans le processus de

---

(34) « Le proactif permet que les informations circulent, alors que quand une enquête réactive est ouverte, l'information ne peut plus circuler, mais doit être transmise exclusivement au service qui enquête ».

(35) « L'information est utile au Parquet. Tout ce qui peut favoriser l'échange d'information, que ce soit entre services de police, que ce soit entre services de police et Parquet, que ce soit même entre substituts, ça doit être favorisé. Ce qui est le cas de la recherche proactive ».

(36) Sur cette question du « blanchiment de l'information », voyez, dans le même sens, R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, « Des normes juridiques aux pratiques professionnelles : ressources et contraintes dans l'activité de police judiciaire », in Ph. ROBERT, Fr. SOUBIRAN-PAILLET et M. VAN DE KERCHOVE (s.l.d.) *Normes, normes juridiques, normes pénales*, t. II, L'Harmattan, 1997, p. 154.

(37) Ainsi, ce procureur du Roi qui déclare : « j'estime que si grâce à la recherche proactive, je peux obtenir des résultats, il n'y a pas de problème, on ouvrira directement une recherche proactive ».

décision de recourir à l'enquête soit proactive soit réactive<sup>38</sup>. Généralement, l'importance donnée à l'objectif d'efficacité est non négligeable si l'on tient compte de son effet potentiel de contagion. Certains soulèvent effectivement que, dans un second temps, leur but est «*d'étendre cette recherche à d'autres arrondissements judiciaires si les résultats (en termes de condamnation) sont concluants*». On peut souligner que l'efficacité, toujours abordée dans la perspective d'obtenir des poursuites et des condamnations, ne l'est presque jamais en termes de respect des règles du jeu (compétence, procédure, droits des parties ...).

En définitive, les différents types d'objectifs attribués à l'enquête proactive sont susceptibles de favoriser la décision d'y recourir. Notez par ailleurs que ces objectifs ne sont pas forcément compatibles entre eux et peuvent faire l'objet d'une hiérarchisation différente selon la situation et selon les acteurs impliqués<sup>39</sup>. Quel que soit l'objectif privilégié, «*la plus-value de l'utilisation spécifique de la méthode proactive est un critère essentiel pour certains magistrats*»; ce que les policiers ne manqueront pas de mettre en évidence. Il leur faudra parfois réellement convaincre le ministère public (parfois même le magistrat du siège) du bien-fondé d'une telle stratégie.

La manière dont les acteurs conçoivent la recherche proactive peut être très variée et les objectifs qu'ils attribuent à des enquêtes de ce type, fort nombreux. Ce constat signifie que les figures de la recherche proactive rencontrées au fil des interviews peuvent être à ce point différentes que notre travail d'analyse visant à faire surgir les facteurs influençant le processus de décision n'en est que plus difficile.

## **B. Les facteurs déterminant le processus de décision**

De manière plus ou moins forte selon le stade considéré du processus de décision, selon la compréhension et la conception de la notion de proactivité par l'acteur concerné, et selon les objectifs que celui-ci attribue

---

(38) Sur l'obtention de résultats dans ce cadre, voyez les réflexions sur un travail policier mené en secret et en toute autonomie par rapport à un contrôle hiérarchique et judiciaire: C. BRANTS et S. FIELDS, *op. cit.*, 1997, pp. 412 et 413. Voy. également la conviction de trouver dans la recherche proactive l'efficacité nécessaire en matière de criminalité organisée, H. BERKMOES et D. LYBAERT, «Proactieve politie. Bevoegdheden en (bijzondere) middelen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit», *Custodes*, 1, 1999, pp. 33 à 52.

(39) R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, p. 146.

à la recherche proactive au regard de l'enquête qu'il a à mener, différents facteurs déterminent le sens des décisions prises en matière de recherche proactive. Le choix des facteurs développés ci-après est justifié tant par leur degré d'influence que par la fréquence de leur évocation au cours des différentes interviews. L'ordre dans lequel ils sont développés ne présume pas d'une quelconque hiérarchie ou d'un ordonnancement entre eux. Dans la mesure du possible, nous avons tenté de mettre en évidence des interactions entre les différents facteurs, qui peuvent ainsi se neutraliser, ou au contraire se renforcer.

### 1. Le cadre de la recherche proactive

Un des facteurs les plus déterminants non seulement de l'engagement, mais aussi et surtout de la forme que l'on va donner à une enquête proactive est sans nul doute les textes ou directives qui encadrent les pratiques proactives<sup>40</sup>.

Pour une grande part, la loi n'a fait qu'entériner des pratiques qui existaient déjà auparavant<sup>41</sup>. La survenance de la retentissante affaire REBELLE a déclenché une prise de conscience de la nécessité de cadenasser des pratiques des services de police jugées trop autonomes<sup>42</sup>. Malgré le

---

(40) Voir la brève présentation des dispositions *supra*; Pour une réflexion doctrinale sur le cadre de la recherche proactive, voir M. MAGUIRE, *op. cit.*, 1997, p. 421; ou encore J. PRADEL, «De l'enquête pénale proactive. Suggestions pour un statut légal», *Recueil Dalloz*, 1998, n° 6, Chronique, surtout les pages 59 et s.

(41) De nombreux auteurs ont mis en évidence le processus de légalisation des pratiques policières. MONJARDET et LÉVY ont développé un modèle d'analyse montrant que le processus de codification des pratiques policières s'organise suivant deux dimensions indépendantes, à savoir le degré de codification interne et le statut légal: D. MONJARDET et R. LÉVY, «Undercover policing in France», in C. FIJNAUT et G.T. MARX, *Undercover. Police surveillance in comparative perspective*, The Hague, Kluwer Law International, 1995, pp. 48 à 50. En reprenant ce modèle qu'il nomme «la loi de fer de la police», VANDENBORGH a démontré que l'adoption des cadres successifs de la recherche proactive constitue un véritable cas d'école: J. VANDENBORGH, *op. cit.*, 1999, en particulier les pages 16 à 18. Voy., dans le même sens, J.-P. BRODEUR, *op. cit.*, 1984, p. 36; ou encore la notion «d'effectivisme» de CARBONNIER, repris par R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, pp. 158 à 163. Le lecteur intéressé ira également consulter l'analyse de LASCUMES sur ce que OST appelle les «boucles étranges» intervenant dans la transformation du droit ou ce que BLANKENBURG nomme «les inversions légales»: P. LASCUMES, *op. cit.*, 1990, pp. 68-70.

(42) Pour une présentation de cette affaire, voyez en particulier G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 433; ou encore Chr. CALIMAN, «Investigation proactives et gestion de l'information», *Custodes*, 1, 1999, p. 63. Une seconde opération de collecte d'information du même type (opération Othello) a également été révélée dans le cadre de l'affaire DUTROUX. Voir le rapport de la Commission parlementaire d'enquête sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans «l'affaire DUTROUX-NIHOUL et consorts», *Doc. parl.*, Chambre, Session 1996/1997, n° 713/6, pp. 48 et s.

contexte d'adoption de la circulaire, en urgence, et puis de la législation, marqué par une volonté de rendre le contrôle de toute action judiciaire de la police au ministère public<sup>43</sup>, il ressort des interviews que le cadre n'est pas nécessairement mal perçu par les policiers, dans la mesure où il protège les acteurs judiciaires et garantit l'exploitation des résultats devant le tribunal par le parquet. Pour une grande part, les acteurs policiers sont même demandeurs d'un cadre, mais tout en étant conscients du carcan qui les limite désormais.

Afin de percevoir plus finement l'influence que peut avoir le cadre sur le processus de décision de l'enquête proactive, nous pensons pouvoir mettre en évidence de manière distincte l'impact de la forme du cadre, celui du moment de son adoption, de son degré d'élaboration et, enfin, de son contenu.

#### *a) La forme du cadre*

S'il peut sembler banal de soutenir que le poids dans la décision d'entamer ou de continuer une enquête de recherche proactive est distinct selon la place de la disposition considérée dans la hiérarchie des normes, force est de constater que notre analyse du discours des acteurs qui y recourent ne confirme pas nécessairement cette affirmation.

Il est indéniable que le discours des magistrats intègre bien plus fortement le texte de la loi que celui des policiers, qui s'en tiennent pour une grande part aux dispositions de la circulaire. La seule unanimité de ces derniers, c'est que l'adoption de la loi n'a fait que confirmer la nécessité de disposer d'une autorisation du procureur du Roi pour toute recherche proactive. Pour le reste, la forme du cadre est en effet distinctement perçue selon les types d'acteurs, et l'influence du cadre sur le processus de décision dépendra grandement du moment de son adoption, de son degré d'élaboration et, bien entendu, de son contenu.

#### *b) Le moment de l'adoption*

Le moment de l'adoption d'un nouveau cadre peut avoir une influence déterminante dans le processus de décision. D'une part, il ressort clairement des entretiens de l'ensemble des acteurs que l'adoption de la circulaire de 1996 a provoqué une relance des recherches proactives. Le contexte de remous au moment de la révélation de l'affaire REBELLE explique

---

(43) Pour une étude de sociologie législative de cette disposition légale, voyez Bertrand RENARD, « Au croisement de la recherche proactive et des écoutes téléphoniques : construction et danger du mutualisme légistique », *Revue de droit pénal et de criminologie*, mars 2003, pp. 321 à 359.

sans doute l'absence de tout nouveau projet de recherche proactive, en tout cas de toute nouvelle demande soumise au parquet. L'arrivée de la circulaire permettait alors aux acteurs de ne plus craindre les foudres de l'opinion publique et de se lancer dans une telle enquête sous la garantie du cadre enfin disponible.

D'autre part, au niveau policier, ce même contexte d'élaboration et d'adoption de la circulaire implique une perception de ce nouveau cadre comme un outil de répression contre les services de police, nous l'avons vu. Pour certains membres d'un service œuvrant dans un arrondissement judiciaire mis en cause dans le cadre d'une des affaires, une telle perception a réellement brisé le climat de confiance pourtant indispensable à mener sereinement une enquête proactive, climat sur lequel des auteurs comme JANKOWSKI ou encore MOUHANNA et ACKERMANN ont mis l'accent<sup>44</sup>.

Enfin, il apparaît que l'arrivée de la loi, un an et demi après, n'a pas modifié les pratiques. S'il est vrai que la loi se contentait en grande partie de légaliser les grandes lignes de la circulaire, il est tout de même remarquable que dans la plupart des discours tenus, pourtant postérieurs à l'entrée en vigueur de l'article 28bis C.I.cr., nombreux sont ceux, surtout parmi les policiers, qui s'en tiennent aux dispositions de la circulaire, indépendamment des correctifs légaux et des règles de hiérarchie des normes.

### *c) Le degré d'élaboration ou l'exigence d'un difficile équilibre*

Les discours des acteurs répressifs ayant recours à la recherche proactive expriment des critiques contradictoires, révélatrices du difficile équilibre que doit atteindre le rédacteur des textes réglementaires: la généralité du texte doit permettre une utilisation pratique mais, en même temps, suffisamment de précision doit rassurer le praticien, le guider de manière claire et précise, et garantir les droits des citoyens<sup>45</sup>. En effet, certains fustigent, d'une part, le manque de précision dans les directives (légalées en particulier, mais de la circulaire également), ce qui oblige les acteurs à improviser sur des questions aussi cruciales que la manière dont va être gérée l'information liée à la recherche proactive (qui y a accès? à qui la donner? jusqu'où aller dans la collecte?...). Ce manque de clarté peut freiner la décision de se lancer dans une enquête proactive dont les données seraient nombreuses et sensibles. D'autre part, la trop grande précision de la circulaire de 1996, selon d'autres, rend difficilement réali-

(44) Cités par R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, p. 149.

(45) Pour une réflexion sur le rôle de la loi et l'équilibre entre la protection des droits et la praticabilité, voir M. MAGUIRE, *op. cit.*, 1997, p. 418.

sable une enquête proactive, surtout dans la durée, de sorte que la décision de mettre fin à la recherche proactive pour ouvrir un dossier d'enquête classique, réactif, intervient plus tôt qu'ils ne le souhaiteraient.

Il s'agit là de la parfaite illustration de la confrontation de deux valeurs distinctes, mise en évidence par LÉVY et ZAUBERMAN<sup>46</sup> : valeur juridique, pourtant non dénuée de poids dans la hiérarchie des normes, et valeur pratique que manifestement les policiers ne trouvent pas nécessairement ici.

d) *Le contenu de la norme*

Le contenu même de la norme n'est évidemment pas dénué d'impact sur la décision d'entamer ou de mettre fin à une enquête proactive. Les critiques des acteurs sur le contenu de la loi et de la circulaire sont nombreuses et portent sur des questions distinctes. Certaines de ces critiques, portant sur la définition légale de la recherche proactive, sur certaines de ses conditions d'ouverture ou encore et surtout sur la procédure, sont intéressantes pour notre propos, parce qu'elles révèlent un véritable conditionnement de l'acteur dans les décisions qu'il est prêt à prendre ou non.

Ainsi par exemple, selon un magistrat, la loi définit la recherche proactive comme un moment dans l'enquête (l'action réactive serait tout ce qui est après la constatation des faits et le proactif serait antérieur). Elle pose par-là la distinction entre le moment de la commission de l'infraction et le moment de sa constatation. Cette définition exclut l'intervention du juge d'instruction (qui ne peut être légalement saisi que de faits constatés); ce qui limite les moyens, en particulier de contrainte, face à des objectifs de lutte contre la criminalité grave et organisée qui la nécessiteraient<sup>47</sup>. Cette limite dissuade ce magistrat d'autoriser toute recherche proactive dont les buts ne pourraient être atteints que par l'utilisation de mesures de contrainte requérant l'intervention d'un juge d'instruction<sup>48</sup>.

---

(46) R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, p. 143.

(47) Dans le même sens, voir Chr. DE VALKENEER, note sous Bruxelles (ch. m. acc.), 17 décembre 1999, *Vigiles*, 2000, 1, p. 19.

(48) La notion d'organisation criminelle, qui constitue une des conditions d'ouverture de la recherche proactive, tant dans la circulaire de 1996 que dans la loi, fait également l'objet d'interprétations très divergentes: ainsi, certains n'hésitent pas à traduire l'exigence d'une organisation criminelle en la présence d'une simple bande organisée. Voir M. CRISPEL, « La recherche pro-active en fonction d'une mission locale. Un cas pratique. Les voleurs démarrent leur campagne de fin d'année, la police également », *Revue de l'officier de police*, 1998, n° 2, p. 5; d'autres dénoncent le fait que les liens avec le crime organisé ne sont que très minimes. Voir C. BRANTS et S. FIELDS, *op. cit.*, 1997, p. 406.

Egalement, l'exigence de l'existence d'une suspicion raisonnable comme une des conditions d'ouverture de la recherche proactive impose à certains policiers de ne soumettre de projet que dans la mesure où ils disposent déjà d'indices suffisants; ce qui exclut la recherche purement exploratoire d'informations. De même, selon certains, «*la notion de suspicion implique un contrôle a posteriori qui fait réfléchir*». Il s'agit là d'un facteur d'anticipation de la décision hiérarchique ultérieure.

Le contenu du cadre légal qui influence sans doute le plus le processus de décision est celui relatif à la procédure, ou tout au moins celle-ci suscite-t-elle le plus de discours des acteurs interviewés<sup>49</sup>. Au sein même de la procédure, il semble qu'il faille distinguer entre ce que nous pourrions appeler *acte formel* et *formalisme*.

*L'acte formel*, qu'on peut définir comme la démarche imposée par la procédure, est par excellence l'obligation de demander l'autorisation du parquet avant d'entamer toute enquête proactive. Concrètement, certains magistrats exigent qu'il y ait une justification du projet et que soient prévus les phases éventuelles de développement du projet ainsi que les objectifs (comme par exemple: phase 1: établir un bilan des activités du groupe ciblé; phase 2: compléter avec d'autres ressources apparentes; phase 3: ouvrir une banque de données temporaire, ...). De même, le magistrat impose bien souvent qu'il y ait, outre des objectifs précis, des délais fixés et une réévaluation régulière. L'obligation de consulter le magistrat du parquet est rarement perçue par les services de police comme un réel obstacle. Ils savent que leur travail peut être anéanti si le suivi du magistrat n'est pas là pour garantir l'exploitation des résultats devant le tribunal. Ils s'y résignent donc, même si certains n'hésitent pas à exprimer que «*les règles de pouvoirs imposent des procédures, alors que seuls les réflexes de plus-value devraient les inspirer*».

Le *formalisme*, qui est la mise en forme (autrement dit le processus de traduction des actes posés sur papier) imposée par la procédure et consiste à habiller de papier les actes posés<sup>50</sup>, est par contre perçu de manière beaucoup moins neutre par les policiers. Il est ressenti comme un alourdissement du travail, qui suscite plusieurs réactions. Deux premiers types de réaction n'ont pas ou peu d'impact sur la décision de soumettre ou non un projet au magistrat. Il s'agit de celle qui considère que «*le formalisme n'est pas un obstacle, seulement un alourdissement*» et de celle qui trouve

---

(49) Certains ne comprennent pas la spécificité de la procédure imposée en matière proactive: «*dans la mesure où le proactif vise le réactif (intenter des poursuites), la procédure ne doit pas être différente*».

(50) Selon l'expression rapportée par R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, p. 152.

que «*le formalisme imposé par le cadre est rarement suivi à la lettre*». Un troisième type de réaction exprime toutefois qu'«*on évite parfois d'y recourir* (ndla : à la recherche proactive) *pour échapper au poids administratif*». En définitive, seul le dernier type de réaction au formalisme révèle un réel obstacle.

D'une manière générale, dès lors que l'enjeu de la recherche proactive (l'objectif qui lui est assigné) est perçu comme suffisamment important, la procédure se traduit, dans la pratique, plutôt en obsession policière «d'être couvert» par la loi<sup>51</sup>.

*e) L'interférence d'autres cadres juridiques*

Enfin, au niveau du cadre légal, d'autres dispositions que celles qui sont relatives à la recherche proactive peuvent avoir un impact déterminant sur le processus de décision. Ainsi, les règles de protection de la vie privée interfèrent dans les activités proactives dès lors que ces dernières reposent pour une grande part sur la collecte de l'information. Un projet qui nécessite le traitement d'une quantité importante d'informations sera davantage confronté à l'exigence de respect de la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie à l'égard des traitements de données à caractère personnel, loi à laquelle la circulaire de 1996 fait expressément référence.

Une constatation plus intéressante réside dans l'influence, sur le processus de décision d'entamer une recherche proactive, des règles de répartition des compétences ou des tâches entre services. Alors qu'un service de police voyait poindre, dans les informations qu'il recevait dans le cadre de son travail réactif, suffisamment d'éléments pour envisager le lancement d'une recherche proactive, le secteur de criminalité visé par les informations ne rentrant pas dans les compétences qui incombent à ce service, décision a été prise de ne pas entamer d'enquête préalable. Les règles de compétence prennent par conséquent parfois le dessus antérieurement à toute évaluation d'action proactive<sup>52</sup>.

---

(51) Voir J.-P. BRODEUR, *op. cit.*, 1984, p. 31. Ainsi, les réponses du type : «*Les distinguos, on ne les fait pas trop dans la pratique, du moment que c'est contrôlé par le magistrat du MP à tout moment, depuis l'info douce jusqu'au mandat d'arrêt, et que la procédure soit en ordre*». Ou encore «*Il faut que la procédure soit en ordre, avant tout, en cas de contrôle du Comité P ou d'autres instances*». LÉVY et ZAUBERMAN font une distinction entre la validation par anticipation et par compte-rendu, *op. cit.*, 1997, p. 153. Voir également nos remarques en note 26.

(52) Sur l'enchevêtrement des normes qui guident les policiers dans leurs pratiques, voir l'article de R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, pp. 137 et s.

## 2. Apport d'une information

La recherche proactive repose sur l'existence d'informations. L'apport d'une information constitue l'aspect ponctuel, mais indispensable, qui peut être tantôt un élément déclencheur du processus de décision, tantôt un facteur déterminant au sein même de ce processus.

«*Il existe toujours une information douce disponible avant de commencer*». La présence d'une information comme élément déclencheur d'une recherche proactive est indispensable, mais n'est pas suffisante.

D'abord au niveau policier, la décision d'entamer une étude préliminaire et de soumettre une demande au magistrat se fonde sur la conjonction d'autres éléments tels que: «*le flair du policier*», «*la nécessité de rassembler plus d'informations*», «*la possibilité de cibler quelques personnes*» ... En particulier, le caractère répétitif des informations est déterminant.

Pour le magistrat, l'information doit déjà être plus élaborée. Au fil des interviews, il semble que les types d'informations, idéalement cumulatives, qui aident le magistrat à décider puissent être «*les résultats d'analyses réalisées par les services de police*», «*les renseignements d'autres dossiers déjà traités*», «*les informations dans la presse*», «*les informations données lors des contacts avec des policiers*»... Le fait que le magistrat dépende à ce point des services de police pour être adéquatement informé, et être ainsi en mesure de prendre sa décision, exige d'ailleurs un grand niveau de confiance entre les acteurs. Nous y reviendrons.

Globalement, il est très difficile de caractériser le type d'information qui aura une influence certaine sur la décision d'entamer ou non la recherche proactive, de la poursuivre ou de l'interrompre ... Les cas de figure sont infinis. Quelques éléments récurrents au sein des discours nous permettent seulement de distinguer selon que l'information est relative à une personne ou à un «phénomène».

### a) Sur les personnes

Est favorable au démarrage d'une enquête proactive toute information révélant la présence de personnes connues des autorités répressives («*il y a déjà un gros dossier qui existe*»), hautement suspectes («*personnalité de l'auteur*»), faisant apparemment partie du milieu ciblé ...

Par contre, la connaissance d'un risque particulier pour des tiers, le profil des victimes potentielles, et surtout un risque d'atteinte à l'intégrité physique d'une personne sont perçus comme une contingence incontour-

nable qui met fin à l'enquête proactive<sup>53</sup>. Dans certains cas, la simple présence d'un véhicule volé dans une enquête proactive a poussé un magistrat à dévoiler l'enquête, au grand dam des policiers qui considéraient que l'enjeu, et donc le résultat escompté, aurait permis de 'perdre' ce véhicule.

#### *b) Sur les événements*

Le cadre légal, dans sa forme de circulaire autant que de loi, fait explicitement référence à la criminalité organisée comme figure idéale de criminalité à combattre par des enquêtes de type proactif. Le critère d'organisation criminelle renvoie lui-même de manière implicite à une série d'infractions, renvoi renforcé par l'adjonction dans la loi de la liste de l'article 90<sup>ter</sup> du C.I.cr. Cela provoque une approche étymologique des acteurs, qui recourent davantage, dans leur discours, au terme «phénomène».

Ce critère du phénomène, pour qu'il soit pris en considération, doit idéalement comprendre des infractions non anodines, pas encore établies, démontrant l'existence d'une situation similaire à l'étranger ou ailleurs, impliquant potentiellement les mêmes auteurs ou des auteurs liés. En outre, beaucoup considèrent qu'une des caractéristiques d'un phénomène criminel est de ne pas être limité à un seul arrondissement et que le proactif permet précisément une perspective plus large que simplement locale.

Le critère qui suscite le discours le plus dense est sans aucun doute celui relatif à la gravité des infractions. Les glissements de langage révèlent cependant rapidement la géométrie variable qui permet d'envisager une recherche proactive à l'égard d'événements fort différents : «*Vu les moyens limités, on s'attache aux phénomènes les plus préoccupants*»; «*C'est vrai que, dans ce projet, ce n'est pas une criminalité extrêmement grave, m'enfin, c'est quand même une criminalité très dérangeante*»; des procureurs du Roi nous disent se soucier tant de la criminalité grave que de la criminalité locale. «*Dérangeante*», «*préoccupante*» ... autant de termes qui renvoient davantage à une attention centrée sur la réalité locale.

Démontrant une évaluation qui tente de se rapprocher de la volonté législative, certains guident leur décision sur la gravité qui s'évalue non seulement au regard du type de fait, mais surtout à la manière dont les faits se sont produits.

---

(53) «*Donc, là il faut obligatoirement intervenir, je dirais que c'est une question de morale, c'est pas tellement légal, c'est plutôt moral, il faut intervenir avant*».

En parfaite harmonie avec la littérature scientifique traitant de la proactivité, d'autres réservent le recours à une telle approche à l'égard d'infractions de type consensuel, car il n'y a pas de processus de reportabilité classique à leur égard<sup>54</sup>.

Une information relative aux événements, qui peut provoquer la sortie du proactif, est la constatation directe de faits punissables (qui implique normalement l'engagement des poursuites), ou même la connaissance de l'existence de tels faits. Cette information n'implique cependant pas nécessairement la fin du proactif, car il peut exister d'autres enjeux – comme par exemple la protection d'un informateur.

Une information plus anodine, comme le déménagement de la principale personne ciblée par l'enquête, provoque parfois la fin du projet au niveau local. La transmission à un autre ressort par le biais de la structure nationale est normalement prévue dans ce cas.

Que l'information soit relative à une personne ou à un événement, toute appréciation peut également dépendre du contexte. Ainsi, lors de la «*glorieuse époque des attaques de fourgons*», à la fin des années 1990, les faits étaient trop fréquents et les informations trop nombreuses, de sorte qu'il n'était pas envisageable de prendre chacune au sérieux. Alors que, dans une période plus calme, une même information aurait sans doute suscité une enquête proactive.

Si le caractère «*intrigant*», «*inquiétant*», «*dangereux*» ... des personnes ou événements visés par l'information est déterminant, il le sera de manière différente selon le stade de l'enquête. En début de processus judiciaire, une telle information est plutôt très favorable à une décision d'engager une enquête proactive, alors qu'à un stade avancé du travail, elle peut constituer l'élément qui provoque la décision de quitter la phase proactive et d'engager des poursuites.

Notons enfin que l'absence d'information (d'un «*résultat positif tangible*») peut provoquer la décision de mettre fin à la recherche proactive lorsque les acteurs sentent que l'opération n'aboutira à rien<sup>55</sup>.

---

(54) Sur les types de faits qui devraient adéquatement être visés par les enquêtes de type proactif, voir G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 432; dans le même sens, J. PRADEL, *op. cit.*, 1998, p. 57.

(55) Il a été soulevé que dans certains cas, malgré la fermeture du dossier, les acteurs policiers continuent à récolter de l'information sur le milieu visé, mais cette collecte d'informations ne se fait alors plus dans le cadre proactif formel.

### 3. Coût et capacité de recherche<sup>56</sup>

*«Les critères les plus efficaces pour entamer une recherche proactive ne sont pas les critères légaux, mais c'est le coût, en particulier humain.»*

Sans aucun doute, la question des moyens limite fortement les possibilités de recourir au proactif, souvent perçu comme un luxe au regard des nombreuses enquêtes réactives classiques qu'il est parfois déjà difficile de mener avec des effectifs, du matériel et des budgets fort limités (*«Le réactif ne suit déjà pas, alors comment accepter du proactif en plus»*). Ce facteur doit être généralement pondéré selon que l'on se situe au stade de la décision au niveau des services de police ou de la magistrature.

Une approche managériale de certains acteurs, presque exclusivement policiers, les pousse à adopter un fonctionnement qui implique une décision rationnelle et politique à chaque stade sur les moyens et les résultats attendus. Les services de police ne proposeront une recherche proactive bien souvent que dans la mesure où les projets sont réalistes en termes de capacité et de temps.

Au niveau du parquet, il apparaît que l'on tient moins compte de la capacité disponible ou des coûts engendrés par une telle enquête, essentiellement parce que les magistrats ont rarement une vue sur les moyens quantitativement mobilisés pour une recherche. Selon un policier, *«au niveau du parquet, le coût de l'enquête intervient peu dans la décision parce que le magistrat n'en est souvent pas conscient»*. Par souci de rationalité, et vu l'impossibilité de tout faire, les magistrats fixent les priorités, et donc les efforts mobilisables, essentiellement en fonction des informations judiciaires déjà existantes et disponibles. Ce qui confirme une vue très égocentrique des questions de capacité et de coût par la magistrature.

---

(56) Sur ce point, il est intéressant de noter les objectifs fixés dans les lignes de force au sein du premier plan fédéral de sécurité 2001. Au titre «qu'une intervention essentiellement réactive ne répond plus à une approche efficace des problèmes de sécurité, les services de police doivent également agir de manière proactive afin de mieux maîtriser et prévenir les délits. L'approche proactive au sein d'un cadre légalement défini contribuant indéniablement et fondamentalement à la résolution des problèmes de sécurité», l'attribution d'une capacité minimale de 5 % des effectifs policiers au travail proactif est poursuivie. «Le but doit être d'augmenter progressivement et à plus long terme ce pourcentage pour ainsi arriver à un rapport plus équilibré entre le travail purement réactif et le travail proactif». Mais, un peu plus loin dans le texte, de l'aveu même des ministres, «par manque d'instruments uniformes, il est impossible à l'heure actuelle de donner une image globale, complète et correcte de l'utilisation de la capacité pour l'ensemble des services de police» *Doc. parl.*, Sénat, Session 27 novembre 2000, n° 592/1, p. 10.

La question de la capacité ne se pose pas qu'au niveau policier. Dans certains arrondissements, les services de police renoncent à proposer certaines enquêtes proactives d'envergure (qu'ils évaluent pourtant réalisables à leur niveau), dans la mesure où ils savent qu'ils n'obtiendront pas la disponibilité suffisante du magistrat pour mener une telle enquête.

Dépassant les coûts directs engendrés par l'enquête proactive, plusieurs acteurs voient dans le recours au proactif une économie en comparaison avec la filière réactive classique, car elle permet de résoudre de manière plus efficace les problèmes. Face à des «phénomènes» d'envergure, l'approche exclusivement judiciaire est perçue comme plus longue et plus coûteuse<sup>57</sup>.

Combiné avec le facteur précédent, s'il apparaît que l'information disponible laisse entendre que la cible de l'enquête proactive (proposée ou en cours) est «un truand très dangereux», le coût ou la capacité nécessaire de l'enquête est un facteur peu déterminant et intervient peu dans la décision, dans la mesure où *«la décision repose plus sur une question de morale (peut-on laisser courir un truand aussi grave?) que sur une question de proportionnalité avec le coût»*.

Enfin, il est intéressant de souligner que ce facteur de capacité est parfois instrumentalisé par le parquet sous la forme d'un prétexte pour refuser d'entamer une procédure proactive. Ainsi cet exemple de refus par le parquet d'autoriser une enquête proactive pour raison de capacité insuffisante des services de police, le magistrat soulignant par ailleurs que le ministère public accepterait de traiter l'affaire si une information judiciaire classique (réactive) était ouverte. Le problème réside donc plus dans une discordance de vue entre les priorités policières et judiciaires.

---

(57) Cette position correspond bien souvent à une conception très large de l'action proactive, dépassant de loin le cadre strict de l'enquête proactive prévu par l'article 28bis C.I.cr., ressortissant plutôt d'une approche de droit administratif armé. Ainsi ce policier qui citait l'exemple des illégaux. *«Plutôt que de s'épuiser à courir après eux, résolvons le problème en s'attachant à boucher les trous des procédures administratives»*.

#### 4. Combinaison avec d'autres techniques d'enquête<sup>58</sup>

Il arrive que d'autres techniques d'enquête soient mises en œuvre dans le cours d'une enquête proactive. Il peut s'agir de techniques particulières de recherche, comme l'exploitation systématique d'informateurs, l'observation (de longue durée), l'infiltration (éventuellement aussi de longue durée), la conclusion d'accords formels ou informels avec des témoins potentiels (témoins coopérants, témoins principaux ou *pentiti*) en combinaison avec la protection des témoins, ou des écoutes téléphoniques directes (*bugging*) et indirectes (via des dispositifs de télécommunication).

Il s'agit là d'un facteur très intéressant dans le processus de décision en matière de recherche proactive dans la mesure où, chaque fois qu'une de ces techniques est engagée dans ce cadre, le processus de décision se voit relancé.

Comme tout autre moyen de contrainte (mandat d'arrêt, interception de courrier, perquisition ...), le recours aux écoutes téléphoniques fait sortir une partie ou l'entièreté du dossier de l'enquête proactive, dans la mesure où leur exécution nécessite l'intervention d'un juge d'instruction<sup>59</sup>. Dès ce moment, tout apparaît à ciel ouvert dans la procédure et implique que ces éléments de l'enquête seront évalués par la chambre du conseil, qui décidera du non-lieu ou de la continuation des poursuites. La décision de demander de telles écoutes oblige non seulement le magistrat à réévaluer la recherche proactive, mais également à décider nécessairement d'en sortir, en partie du moins. La décision n'est pas seulement relancée, elle est aussi infléchie.

De manière moins radicale, l'utilisation d'une « technique particulière de recherche » oblige en principe les services de police à contacter le magistrat qui suit l'enquête proactive. Selon les termes de la circulaire, et plus tard de la loi, le magistrat doit donner une autorisation distincte de

---

(58) Il faut souligner que de nombreux auteurs, comme de nombreux acteurs (interviewés ou non), ont tendance à opérer la confusion entre recherche proactive et techniques particulières de recherche. Tout au moins, certains ne traitent-ils de ces dernières que dans le cadre proactif du fait de l'action judiciaire anticipée qui pose avec plus d'acuité encore les questions de justification et de proportionnalité de l'utilisation de telles techniques. Voy., par exemple, J. PRADEL, *op. cit.*, 1998, surtout les pages 59 et s.

(59) Pour rappel, le juge d'instruction ne pouvant légalement connaître que de faits déjà constatés, il ne peut intervenir dans le cadre d'une enquête proactive. Voir B. DE SMET, *De rol van de onderzoekrechter*, contribution à la journée d'étude « De uitdaging van de georganiseerde misdaad in België. Het antwoord van de overheid », Instituut voor Strafrecht, K.U.Leuven, Belgische-Luxemburgse Unie voor Strafrecht, 20 mars 1998. L'intervention du juge d'instruction passera toujours par le contrôle du parquet dans la mesure où il ne peut pas se saisir lui-même.

celle de la recherche proactive pour l'engagement de la technique demandée<sup>60</sup>. En pratique, autoriser celle-ci implique toujours d'évaluer son éventuelle incidence sur le déroulement de l'enquête proactive, et donc parfois de la réorienter, voire d'y mettre fin.

### 5. *Intervention d'autres services*

Toute décision relative à une recherche proactive (et surtout au moment de l'engager) peut être favorablement influencée, lorsqu'il apparaît qu'il existe un intérêt pour cette enquête dans le chef d'autres services que les services judiciaires habituellement engagés. Cela est apparu dans le cadre d'une unité frontalière, où l'intérêt porté par les collègues étrangers, surtout policiers, a été exprimé comme une réelle stimulation pour l'ouverture d'une telle procédure. Parfois, l'intervention de l'auditorat du travail permet une approche particulière avec des services comme l'inspection du travail, qui ouvrent la possibilité d'aborder les personnes ciblées sous un angle moins inquiétant parfois pour elles.

Notez que cette coopération a également comme avantage de renforcer dans le chef de la police sa position dans la gestion de l'information. La coopération ainsi réalisée existe essentiellement sous la forme d'une coordination et d'échange de données<sup>61</sup>.

Le recours à d'autres intervenants est par contre perçu moins favorablement et peut freiner l'enquête proactive, en particulier l'intervention de magistrats du siège qui oblige bien souvent à plus de limpidité dans la procédure. C'est le cas, nous l'avons vu, pour le juge d'instruction. Lorsque les services de police ont par exemple besoin de l'intervention d'un juge de paix, son intervention impose un certain formalisme et une inscription dans la procédure que l'on tente d'éviter dans le cadre du proactif<sup>62</sup>.

### 6. *Acteurs et positions institutionnelles*

Les principaux acteurs intervenant au cours du processus de décision sont d'une part le policier, d'autre part le magistrat du parquet. L'un et l'autre, en tant qu'acteurs individuels intervenant dans le dossier, vont

---

(60) Voir G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 439.

(61) «De politie is zeer enthousiast over gezamenlijke acties omdat ze veel bruikbaar informatiemateriaal opleveren», in P.J.P. TAK, *De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels*, Ministerie van Justitie, Directie Beleid, Sector analyse en onderzoek, 1995, p. 104.

(62) Il s'agissait de l'exemple d'un notaire qui soutenait que sans autorisation d'un juge de paix, il n'était pas question pour lui de donner les informations demandées, même avec apostille du parquet, ce qui, aux yeux des services de police, risquait d'hypothéquer l'enquête proactive.

prendre ou influencer la décision d'entamer ou non, de poursuivre ou non une enquête proactive. Il apparaît assez classiquement que des spécificités individuelles de ces acteurs, en particulier de formation et d'expérience, peuvent jouer sur la prise de décision<sup>63</sup>. Dans l'objet qui nous occupe, il y a par exemple ce magistrat disposant d'une formation particulière commerciale qui favorise dans sa décision l'adoption d'une approche patrimoniale dans l'enquête proactive. Il ressort que l'existence d'une expérience des acteurs – policiers surtout – par rapport au domaine à investiguer est très favorable à l'engagement de projets d'enquête proactive d'envergure.

a) *Au niveau policier*

L'ouverture des dossiers proactifs s'opère presque toujours à l'initiative des services de police. Ce constat unanime des acteurs peut s'expliquer par une réalité bien connue de la sociologie policière. L'acteur policier est à la source de l'information, il contrôle l'accès au système de justice pénale<sup>64</sup>.

Cette position particulière du policier d'être à la source de l'information est renforcée, d'une part, par la maîtrise d'une quantité d'informations très importante – beaucoup plus grande que celle dont dispose la magistrature – et, d'autre part, par une institution bien souvent très structurée, disposant de moyens importants (tels que la mobilisation d'analystes criminels pour le traitement de l'information disponible). Le degré de structuration et le mode de fonctionnement de l'institution policière à laquelle le policier appartient sont essentiels à ce niveau. Les données recueillies nous permettent de mettre en évidence deux modèles d'organisation policière, dont la distinction n'est pas sans incidence sur les décisions en matière de recherche proactive.

*Le premier modèle (A)* incarne un modèle centralisateur. Même si la relation avec les organes policiers centraux diverge en fonction des moyens, des enjeux, de la durée et de l'intensité de l'action envisagée, sa structure hiérarchique forte implique, en effet, que le processus de décision puisse être grandement influencé, voire déterminé.

---

(63) Voir, par exemple, les résultats de la recherche de J. VAN KERCKVOORDE, « L'étude criminologique des décisions en matière pénale. Un modèle de recherche et son application », *Rev. dr. pén.*, 1980, pp. 813 à 838.

(64) Le magistrat ne dispose bien souvent que de l'information fournie par le service de police pour décider. Voir les études évoquées par H.-D. BOSLY, « Police et ministère public : acteurs sociaux? », in *Acteur social et délinquance. Une grille de lecture du système de justice pénale*, Hommage à Christian Debuyst, Mardaga Ed., Liège-Bruxelles, 1990, pp. 305 et s.

La circulaire de 1996 attribue aux organes centraux de police un rôle de centralisation de l'information des recherches proactives afin de garantir la disposition d'une vue d'ensemble. Au moment d'envisager une recherche proactive, l'organe central est contacté pour différentes raisons: soit simplement parce qu'il est indiqué dans la circulaire qu'il faut informer le niveau central, soit pour s'informer si le central est au courant de tel phénomène auquel on s'intéresse, soit pour voir si d'autres y travaillent déjà dans d'autres arrondissements ... En vérifiant l'existence de recherches proactives similaires dans d'autres arrondissements, l'organe central provoque un déclic dans le sens d'une nationalisation d'un projet, ce que certaines entités locales espèrent parfois. Et cet organe joue un rôle plus actif dès que l'enquête dépasse le cadre d'une entité.

La première motivation de transmettre l'information du local vers le central est moins le respect des procédures que l'intérêt que le local peut en retirer, en particulier au niveau des moyens (tels des analystes qui peuvent mettre en évidence les problèmes). La recherche proactive ayant souvent pour objectif premier la collecte d'informations, le fait pour l'entité policière de dépendre d'une organisation plus structurée permet également de s'appuyer sur les autres entités de base pour collecter l'information ...

Il semble déterminant qu'il y ait une concordance entre le projet proposé et les programmes de l'organe central définis comme prioritaires. Une telle concordance permet d'obtenir plus facilement des moyens. La décision qui porte sur l'attribution de moyens appartient, en effet, de fait davantage à la structure policière. L'impact d'une telle décision n'est pas à minimiser, dans la mesure où, pour les policiers de terrain, le refus des moyens peut aboutir à la même situation qu'un refus d'autorisation, à savoir l'impossibilité de mener l'enquête.

L'initiative, même au niveau local, peut venir de l'organe central dès lors qu'un projet d'enquête est défini comme prioritaire et que la réalité locale fait apparaître l'existence d'un phénomène visé. Une certaine pratique de démarchage est réalisée par l'unité centrale auprès des unités locales, conformément au constat déjà posé par MAGUIRE<sup>65</sup>. Ce mode de relation entre les policiers du niveau local avec le central devient un facteur tout à fait déterminant lorsque l'organe central combine sa politique avec un système d'évaluation. Dans la mesure où l'évaluation des unités par le niveau central prend en compte l'existence de recherche

---

(65) Cet auteur considère comme un facteur non négligeable «le degré d'encouragement actif déployé par les organismes centraux de police quant à l'application de leurs lignes directrices». M. MAGUIRE, *op. cit.*, 1997, p. 417.

proactive, certains acteurs affirment de la sorte avoir été stimulés à mener de telles enquêtes<sup>66</sup>.

*Dans le modèle (B)*, la hiérarchie est beaucoup moins prégnante. On constate même presque une absence de guidance du local par le national. L'organe central dispose par ailleurs de bien moins de moyens, et le nombre de recherches proactives entamées par ce service est très faible.

Invoquant le caractère judiciaire spécialisé d'une recherche proactive et la gravité des faits auxquels elle s'attaque, un trop faible degré d'organisation d'une entité policière est d'ailleurs perçu par certains magistrats comme une cause de refus de voir participer cette entité à une recherche proactive<sup>67</sup>.

On constate donc que, conformément à ce qui est prévu par la circulaire, les organes centraux sont souvent informés du lancement d'une recherche proactive par les entités locales. Cependant, dans une structure organisationnelle forte, la prise de contact dépasse de loin la simple centralisation de l'information. La hiérarchie policière s'ajoute à la hiérarchie judiciaire, pour créer ainsi une étape supplémentaire dans le processus de décision.

#### *b) Au niveau du ministère public*

L'intervention des magistrats du parquet dans le processus de décision peut également s'opérer à plusieurs niveaux, mais avec une interférence des niveaux hiérarchiques supérieurs bien moindre qu'au sein de la police.

En principe, aucune recherche proactive ne peut être engagée sans une autorisation explicite du ministère public, la plupart du temps au niveau local. L'autorisation du magistrat dit 'de confiance' est indispensable à chaque étape du processus<sup>68</sup>. Son intervention, pour déterminante qu'elle

---

(66) «*On a eu un système de points, 2 ou 3 fois dans le cadre du contrôle de gestion, avec des super-managers. Le lancement de recherches proactives permettait d'avoir des points. Alors combiné au contexte prochain de réforme et de nomination ...*». Notez qu'indépendamment d'un système d'évaluation institutionnalisé, il y a également un effet de mode, qui pousse à adopter des recherches proactives pour être dans la norme. «*Avoir des recherches proactives permet d'être valorisé, reconnu par ses pairs*».

(67) Les acteurs pensaient ici à un corps de police communal d'une zone rurale.

(68) Notez que le magistrat du parquet peut parfois être un membre de l'auditorat du travail. Son intervention facilite la collaboration avec d'autres services sur le traitement d'aspects spécifiques (ex. : les lois sociales). Dans certains cas, il ressort qu'il n'a pas été fait appel à l'auditeur du travail, bien que la matière visée dans la recherche proactive s'y prêtait. Il semble que le recours au pouvoir décideur se fait moins en fonction de ses compétences propres mais plus par habitude.

soit («*on ne soumet au magistrat que ce qui est « acceptable » par lui*»), n'en est pas moins souvent perçue comme limitée et dépendante par les acteurs policiers. En effet si, pour ces derniers, le rôle du magistrat constitue un contrôle utile essentiellement pour disposer des autorisations pour les aspects particuliers de l'enquête, beaucoup de policiers le perçoivent comme limité à un simple contrôle de légalité<sup>69</sup>. Cette perception implique un partage peu enthousiaste de l'information avec les magistrats, encore renforcé par certains de ces derniers qui déclarent de toute façon ne pas avoir le temps de traiter cette information. Or, le magistrat, à qui le cadre légal et réglementaire réserve la fonction de direction et attribue la responsabilité de telles enquêtes<sup>70</sup>, ne peut l'assumer que s'il est correctement formé<sup>71</sup> et éclairé. Pour prendre sa décision, il est presque totalement dépendant des informations qu'il obtient par la voie de la police, nous l'avons vu<sup>72</sup>.

Il ressort clairement de notre analyse que limite et dépendance peuvent être largement corrigées par le mode de fonctionnement instauré par le parquet local, en particulier par la personne du magistrat dit 'de confiance'<sup>73</sup>. Cela implique que ce magistrat obtienne, au sein de l'organisation de son parquet, un minimum de disponibilité, favorisant l'adoption d'une attitude dynamique et suggestive, répondant aux nombreuses demandes des services de police. «*La proactivité implique qu'on se tienne au courant au niveau des parquets de ce que les services de police font*». C'est dans ces seuls cas qu'il peut arriver que l'initiative d'une enquête proactive vienne du parquet, sur base d'indices et d'informations diverses disponibles dans divers dossiers traités.

Par ailleurs, la décision du parquet local ne se prend parfois qu'après consultation d'autres niveaux, à savoir le procureur général dont il dépend ou le magistrat national, voire les deux. Cette démarche du parquet est parfois perçue par les services de police comme une manière de ne pas refuser la demande policière d'entamer telle recherche proactive, mais qui fait à ce point traîner le dossier qu'il peut ne jamais être exécuté. La transmission de l'information par le parquet local au parquet général est

---

(69) La maîtrise de la compétence juridique est pourtant essentielle, selon LÉVY et ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, p. 155.

(70) Sur l'importance du contrôle hiérarchique pour limiter les risques du proactif, voy. C. BRANTS et S. FIELDS, *op. cit.*, 1997, p. 407.

(71) Le constat d'un manque de formation des magistrats en cette matière a également été posé par G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 436.

(72) Dans le même sens, voy. C. BRANTS et S. FIELDS, *op. cit.*, 1997, p. 406.

(73) Notez que, dans les petits arrondissements, c'est parfois le procureur du Roi qui joue lui-même ce rôle.

pourtant rarement envisagée par le premier comme une demande d'obtention d'une autorisation, dans la mesure où il n'y a pas toujours de réaction à cette information.

Loi et circulaire attribuent au magistrat national un rôle de coordination des enquêtes proactives au niveau national. Son intervention dans les rouages décisionnels est très variable. Au regard d'une certaine méconnaissance de la magistrature de ce que constitue effectivement une recherche proactive, la position institutionnelle apparaît sans aucun doute comme un facteur influent du processus de décision.

L'information fournie au magistrat national permet normalement de garantir la gestion du dossier sans qu'un autre service ne commence à enquêter sur la même « cible ». Si cette information ne constitue pas nécessairement une impulsion supplémentaire, cela permet au service de police d'aborder plus sereinement les affaires. Dans la mesure où le magistrat national est informé, il semble que le caractère déterminant de son intervention dépende avant tout de sa propre initiative et de son dynamisme. Son rôle ne devient bien souvent actif et influent que lorsqu'une réelle coordination doit être assumée, soit que l'enquête couvre le ressort de nombreux arrondissements, soit qu'il faille obtenir de l'information de l'étranger.

Ainsi, il arrive que le magistrat national souligne que le trafic visé par l'enquête proactive envisagée est déjà traité dans un autre arrondissement ; ce qui peut mener à un refus du dossier proposé au niveau local, la centralisation de la gestion d'un tel dossier étant favorisée.

### 7. *L'impact d'une politique (criminelle)*

En théorie, les choix successifs du phénomène criminel, des cibles et des individus surveillés relèvent de la politique criminelle<sup>74</sup>. En matière de recherche proactive, il est prévu que c'est aux responsables politiques, en l'espèce les ministres de la Justice et de l'Intérieur, et au ministère public qu'il appartient de déterminer les priorités – secteurs à risques et groupes cibles – en fonction desquelles les recherches proactives devront être entreprises<sup>75</sup>. Il ressort pourtant des interviews que le choix des cibles et

(74) H.-D. BOSLY, *op. cit.*, 1997, p. 25.

(75) G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 436. Cette solution juridique rejoint celle avancée par MAGUIRE, qui privilégie de donner plus de poids à des personnes extérieures aux services de police (de préférence, des représentants élus de façon démocratique) dans les décisions sur le choix des types de problèmes criminels à cibler. *op. cit.*, 1997, p. 420.

des individus surveillés dans le cadre de la recherche proactive appartient essentiellement aux services de police.

Les acteurs de terrain, tant policiers que magistrats du niveau local, expriment assez unanimement l'absence de priorités et directives de politique criminelle émanant des instances politiques leur permettant d'orienter leurs décisions en matière de recherche proactive. Certains expriment pourtant que «*dans le contexte d'une réforme, celui qui est carriériste doit plaire en suivant au maximum ce qui est prôné, dans la mesure où les nominations sont effectuées par le politique*» (sic). En l'absence de priorité, on peut se demander ce qui est alors prôné ...

*a) Au niveau du ministère public*

Il apparaît que la politique du parquet général n'est pas tout à fait sans influence sur les décisions d'engager des enquêtes proactives. Ainsi, chaque procureur général se voyant attribuer des matières à gérer au niveau national (criminalité organisée, traite des êtres humains, ...), aux dires de certains magistrats locaux, «*il est bon pour un procureur général de se prévaloir de la mise en route de recherches proactives dans son ressort précisément dans ces matières ...*»

Il semble qu'au sein des arrondissements judiciaires, le procureur du Roi définisse plus ou moins régulièrement une politique de recherche d'infractions ciblées. Toute proposition d'entamer une enquête proactive dans la ligne de cette politique constitue un facteur perçu comme très favorable par les policiers<sup>76</sup>.

*b) Au niveau policier*

La détermination de programmes nationaux par les instances policières constitue sans doute la politique la plus influente sur le processus de décision des recherches proactives. Nous avons vu, en effet, le poids que les organes centraux peuvent jouer dans ce processus, en particulier dans une structure organisationnelle très centralisée.

Deux remarques sur les constats en matière d'impact des politiques criminelles sur les recherches proactives: premièrement, la plupart des policiers expriment clairement que, dans la mesure où ils ont perçu la

---

(76) Le législateur délègue à la magistrature en cette matière délicate la responsabilité de donner des directives aux autres intervenants et de les préciser, cela sans nécessairement lui assurer la formation adéquate à cet effet ni même prévoir et préciser les limites, les barrières ou garde-fous: G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 436.

politique de la hiérarchie policière ou des magistrats, ils tentent systématiquement de rattacher leur projet à une des lignes de la politique criminelle locale, afin de favoriser l'obtention de l'autorisation. Deuxièmement, et c'est plus fondamental, une véritable politique générale des autorités faisant le plus souvent défaut, nous pensons que cela a créé un appel d'air pour les services de police pour fixer eux-mêmes les priorités<sup>77</sup>. Or, laisser cela à l'acteur policier n'est pas sans risque. D'autres recherches ont déjà établi que les choix posés par la police sont dictés par une sélection basée sur des critères propres traduisant une représentation particulière de la délinquance, voire de la dangerosité sociale<sup>78</sup>; ce qui laisse la porte ouverte à tous les abus. Certains auteurs l'ont bien perçu, lorsqu'ils affirment que «le facteur déterminant dans la sélection des cibles ne serait plus leur présumée prédilection à commettre un délit mais uniquement leur identité»<sup>79</sup>.

## Conclusion

La polyvalence de la réalité policière assure d'emblée qu'on puisse y trouver matière à illustrer toutes les positions. Si, comme le souligne BRODEUR, cette affirmation s'applique davantage pour illustrer des propos que pour démontrer une thèse<sup>80</sup>, notre thèse consiste précisément à démontrer que le processus de décision dans la mise en œuvre et le suivi d'une enquête de recherche proactive n'a rien d'univoque. Bien que nous ayons pu identifier un certain nombre d'étapes au cours de ce processus, les logiques décisionnelles peuvent être très différentes et l'ordre d'intervention des acteurs peut être fortement bouleversé d'une enquête à l'autre.

Il ressort finalement que le processus décisionnel porte autant sur le fait de recourir à l'enquête proactive que d'en adopter la forme légalement prévue. Au-delà des apparences, quatre types de décision sont possibles: ne pas recourir à la recherche proactive, faire de la recherche proactive

---

(77) Dans ce sens, voy. G. BOURDOUX, *op. cit.*, 1997, p. 433; Sur la construction des profils lors du processus de ciblage en matière de recherche proactive, voy. D. BIGO, «La recherche proactive et la gestion du risque», *Déviance et Société*, 1997, Vol. 21, n° 4, pp. 424-425. Voy. également V. FRANCIS, L'étranger, objet de toutes les attentions: études des pratiques de ciblage policier, F. BRION, *Mon délit? mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, De Boeck Université, Bruxelles, 2001, pp. 187 à 199.

(78) Chr. DE VALKENEER, *Police-Public: un rendez-vous manqué?*, Bruxelles, La Charte, 1989, pp. 153-154. Voy. également Ch. ZARAFONITOU, «Le rôle des représentations au cours du processus de transformation des décisions policières», *R.I.C.P.T.*, 1997, 1, pp. 92 et s.

(79) C. BRANTS et S. FIELDS, *op. cit.*, 1997, p. 409.

(80) J.-P. BRODEUR, *op. cit.*, 1984, p. 22.

sans en adopter la forme, adopter la forme de la recherche proactive sans en faire vraiment, pratiquer la recherche proactive réellement dans la forme prescrite.

Si, *a priori*, le facteur le plus influent est sans doute le cadre normatif qui définit et entoure les pratiques de recherche proactive, ce cadre est reçu et interprété par les différents acteurs, parfois au travers du prisme très fort de l'institution à laquelle ils appartiennent. La notion de proactivité est interprétée selon les circonstances de l'affaire à laquelle les acteurs sont confrontés (information, autre service concerné, techniques d'enquête à mettre en œuvre ...) et le moment (intervention d'un nouveau cadre juridique, moyens disponibles, politiques en vigueur, ...). Les acteurs perçoivent le cadre de manière plus ou moins contraignante selon que le recours à la proactivité leur est utile, rencontre leurs intérêts, facilite leur travail ...

Le recours au proactif formel n'est possible que lorsqu'il y a, à un moment donné et dans des circonstances données, une convergence des intérêts des policiers et des intérêts des magistrats. Dès lors qu'un des acteurs qui rentrent dans le processus de décision ne voit pas, dans l'utilisation formelle de l'enquête proactive, le moyen d'atteindre ses objectifs propres, la décision est difficile, voire impossible.

La question de l'autonomie policière était au centre des débats au moment l'adoption des dispositions encadrant juridiquement la recherche proactive. Dans la pratique, cette question de l'autonomie policière reste au centre, dans la mesure où le droit de la proactivité constitue véritablement un outil de négociation entre, d'une part, les acteurs tentés par l'autonomie et, d'autre part, ceux qui sont chargés de les diriger dans leur action judiciaire. Le droit ne se réduit plus à être contraint, il devient réellement une ressource dans les pratiques de ceux qui sont chargés de le mettre en œuvre<sup>81</sup>.

Bertrand RENARD,  
Assistant de recherche au Département de Criminologie  
de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie

---

(81) R. LÉVY et R. ZAUBERMAN, *op. cit.*, 1997, p. 163. Dans le même sens, P. LASCOUMES, *op. cit.*, 1990, pp. 68-69.