sont rédigés conjointement par la police et le CPS et qui décrivent les délits de manière détaillée ainsi que les circonstances dans lesquelles ils doivent être renvoyés en vue de poursuites. Une deuxième initiative tendait à encourager les policiers à demander un avis au CPS avant d'inculper un suspect. Cette proposition a été formulée suite à un nombre élevé de fausses accusations. A début, on invitait les magistrats au sein des bureaux de police à le faire, mais les avis n'étaient demandés que dans 2% des cas. Actuellement, on essaye d'intégrer cette procédure dans le CJU's

La relation entre la police et le CPS est une relation à sens unique, étant donné que le CPS dépend de l'information que la police veut bien lui donner. C'est seulement après avoir pris la décision de poursuivre que la police renvoie l'affaire devant le CPS. En d'autres termes, il ne reste pas beaucoup de choix au CPS. Le CPS peut demander l'exécution de mesures d'enquête, mais la police n'est pas obligée d'exécuter cette requête. En Angleterre, la police concentre un pouvoir important, situation qui ne va provisoirement pas changer vu qu'il existe une forte opposition contre toute forme de contrôle venant du haut. Le plan d'action 2001 aborde la relation entre le CPS et la police. L'élaboration d'une approche nationale pour l'apport d'aide par le CPS en amont de la procédure (avis avant arrestation) est stimulée. Cela devrait mener vers une amélioration de la qualité de l'enquête, augmenter le nombre de poursuites et diminuer le nombre de classements sans suite.

Différentes initiatives ont été menées dans le but d'améliorer la relation entre la police et le CPS mais, jusqu'à présent, le CPS reste en grande partie dépendant de la police. De plus la police maintient son pouvoir discrétionnaire. Le CPS reste libre, lui aussi, de classer sans suite. Les deux instances ont donc une grande liberté d'action, surtout lorsque l'on procède à la comparaison avec la police et la justice continentale. Les points de vue et les pratiques sont très différents. Par exemple, il est très surprenant de constater qu'en Angleterre on tente d'augmenter le nombre de poursuites, alors qu'en Belgique on cherche les moyens de diminuer l'afflux des dossiers.

1.6. *Des solutions provenant de l'Angleterre?*

La situation en Angleterre ne pourrait pas escompter beaucoup de réactions enthousiastes en Belgique. Même si le contrôle de la police augmente sans cesse en Angleterre, et que l'on essayait de stimuler de manière formelle la collaboration entre la police et le CPS en la rendant même obligatoire, il ne paraît pas très indiqué de transposer le système anglais en Belgique. En Angleterre, la police a un pouvoir discrétionnaire fort développé, alors qu'en Belgique on craint une trop grande autonomie de la police. On essaye, au contraire, de réduire cette autonomie (déjà limitée), car le contrôle de la police est majoritairement considéré comme étant nécessaire. Le danger du système anglais réside dans l'arbitraire possible ou dans des actions orientées par des préjugés de la part de la police, choses qui ne sont pas les bienvenues ici. La position qu'adopte le CPS par rapport à la police, ne serait acceptée ni par les parquets ni par la justice en général. Les avantages du système anglais (le nombre peu élevé des poursuites et donc un système pénal qui n'est pas complètement bouché, ou le fait de pouvoir compter sur des réactions 'plus rapides' par rapport à des faits) ne font pas le poids face aux désavantages qu'un tel système ne manquerait pas de produire.

2. L'autonomie policière en France: vers une reconquête du parquet?

YVES CARTUYVELS
avec la collaboration de FRANÇOIS DE CONINCK

2.1. *Introduction*

Si le traitement policier autonome n'existe pas en tant que tel en France, les problèmes auxquels le dispositif belge doit répondre ou les questions que son introduction pose, sont bien présents. L'accélération d'une réponse pénale plus systématique aux petits contentieux de masse, l'accroissement de l'efficacité de la chaîne pénale par une meilleure répartition des (sur)charges de travail, l'amélioration de la communication et la clarification des relations de direction et de contrôle entre la police et le parquet lors de l'enquête préliminaire, ont débouché sur diverses initiatives depuis les années 1980. Mais à l'inverse de la tendance qu'incarne officiellement le TPA en Belgique, l'évolution, en France semble traduire une volonté de reconquête du

parquet sur la police dont l'autonomie de fait, acquise depuis plus d'un siècle, est remise en question.

Avant d'analyser ce processus, il paraît nécessaire de procéder à une présentation succincte du déroulement de l'enquête préliminaire en France, en soulignant la place qu'y occupe la police judiciaire et les relations qu'elle noue dans ce cadre avec le parquet, entre autonomie et contrôle. On pourra alors, dans un deuxième temps, mieux cerner les enjeux d'une politique qui, *via* l'introduction du "Traitement en Temps Réel" notamment, cherche à redonner un contenu plus substantiel aux notions de "contrôle" et de "direction" de l'enquête policière par le parquet.

2.2. *L'enquête préliminaire en France*

2.2.1. *Les rôles de la police judiciaire dans l'enquête préliminaire ou l'enquête policière*

En France, la phase d'enquête policière est ouverte par la dénonciation de l'infraction, une plainte de la victime ou les constatations de la police ou du ministère public (Delmas-Marty, 2002, 14). Cette "phase policière de la procédure pénale", également dénommée "phase préliminaire au procès pénal" (Rassat, 1995, 195), couvre donc la période qui court entre le moment où une infraction est soupçonnée ou commise et celui où les autorités judiciaires reprennent le dossier pour décider (ou non) de mettre en branle l'action publique.

A ce stade préliminaire, la police judiciaire – et principalement les officiers et les agents de police judiciaire – se voit allouée 4 rôles possibles:

1. Un rôle d'information, avec la transmission par procès-verbal au parquet de toute information sur les infractions dont elle prendrait connaissance.

2. Un rôle d'enquête, selon deux modalités possibles. Seule procédure prévue initialement par l'article 32 du code d'instruction criminelle de 1808, *l'enquête de flagrance* est possible lorsqu'une infraction se commet ou vient de se commettre, ou lorsque dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou est trouvée en possession d'objets ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit (art. 53, al.1 Code de Procédure Pénale, plus loin CPP). En principe, l'enquête de flagrance, d'une durée maximale de 8 jours (art. 53, al. 2 CPP, modifié par la loi du 23 juin 1999), est réservée à des faits d'une certaine gravité (crimes et délits punissables d'emprisonnement (art. 67 CPP) dont l'existence n'est guère douteuse. *L'enquête préliminaire*, devenue aujourd'hui le droit commun de l'enquête policière, n'était pas prévue initialement en 1808: le codificateur de l'époque se méfiait d'un droit d'enquête policier auparavant accordé à la gendarmerie par la loi du 28 germinal an VI (Rassat, 1995, 525). Dans les faits, l'enquête préliminaire va néanmoins se développer en marge de la loi pour des raisons pragmatiques (éviter la surcharge des tribunaux avec des affaires inutiles). Elle sera légalisée en 1960 par le nouveau CPP (ordonnance du 4 juin 1960) qui précise que les officiers de police judiciaire procèdent à des enquêtes préliminaires soit sur les instructions du procureur de la République, soit d'office. Cette procédure continue à être critiquée par certains en ce qu'elle ouvre la porte à une forme de classement sans suite policier, pouvoir dont ne dispose pas formellement la police[62]. On retiendra encore ici, parmi les actes d'enquête, l'existence de la *garde à vue* qui pose indirectement la question de l'autonomie policière: d'une durée de 24 heures, mais prolongeable en fonction des types d'enquête et de contentieux, la garde à vue permet de retenir un suspect pour le mettre à la disposition des enquêteurs, soit à son domicile, soit sur le lieu de l'infraction, soit dans les locaux de la police. L'ensemble de l'opération doit être consigné dans un procès-verbal transmis au parquet et dont les mentions sont retranscrites sur un registre policier (Rassat, 1995, 548).

3. Un rôle d'arrestation des personnes soupçonnées d'être les auteurs d'une infraction flagrante. Dans ce cas, la police doit avertir "véritablement sans délai" le parquet.

4. Convoquer en justice. Lorsque l'enquête est terminée, la police transmet en principe le dossier au procureur de la République. Néanmoins, en cas de délit, les officiers de police judiciaire peuvent, sur instruction du Procureur de la République, faire procéder directement aux poursuites en notifiant au prévenu une "convocation en justice" qui saisit le tribunal correctionnel (art. 390-1, 560, al.3 CPP) (Delmas-Marty, 2002, 15).

[62] Merle et Vitu, n° 239, cités par RASSAT, 1995, 517

2.2.2. *Les pouvoirs de la police judiciaire et son contrôle par le ministère public durant l'enquête préliminaire: l'écart entre la théorie et la pratique*

Les "agents de police judiciaire" et les "officiers de police judiciaire" exercent *de facto* la plus grande responsabilité lors de la phase policière de l'enquête. Ils peuvent constater des infractions et rédiger des procès-verbaux, prendre l'initiative de l'enquête préliminaire, recevoir des dépositions par procès-verbal ou procéder à une "parade d'identification" (Pradel, 1997, 147). D'autres actes d'enquête à dimension coercitive (ordonner une garde à vue, requérir la force publique dans l'exercice de leurs missions, ou exécuter certaines commissions rogatoires) sont par contre réservés aux seuls officiers de police judiciaire (art. 14 et 17 CPP).

Quelle est la marge d'autonomie (des officiers) de la police judiciaire et quelles sont les limites de son action? Sur le *plan géographique*, les officiers de police judiciaire exercent leurs pouvoirs "dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles" (art. 18, al. 1er CPP). Toutefois, certaines extensions ont été prévues[63]. Sur le *plan matériel*, le Ministère public a en principe "la haute main sur la police judiciaire" (Pradel, 1997, 128). Ceci signifie concrètement que les membres de la police judiciaire, outre qu'ils sont soumis à la surveillance du procureur général et au contrôle de la Chambre d'accusation (art. 13 et 38 CPP), sont placés sous la direction du procureur de la République dans le ressort de son tribunal (art. 12, 41.al.2 CPP). Disposant de tous les pouvoirs attachés à la qualité d'officier de police judiciaire, le procureur est donc en principe le véritable "chef de l'enquête" dont il contrôle le déroulement (Delmas-Marty, 2002, 16). Enfin, *sur le plan temporel*, plusieurs articles du Code de Procédure Pénale soulignent la nécessité de transmettre "sans délai" ou à "bref délai" les plaintes, dénonciations, renseignements ou procès-verbaux relatifs aux infractions dont la police prend connaissance (art.19, 27, 29, 40 CPP). A ce triple point de vue, l'autonomie de la police judiciaire, placée sous contrôle judiciaire, semble donc sérieusement limitée dans un système à structure fortement hiérarchisée.

Mais qu'en est-il dans les faits? Apparemment, le constat est bien différent. Remontant aux lois de 1863 instaurant une "procédure de flagrant délit" destinée à accélérer la réponse judiciaire à la petite délinquance dans les grandes villes, un processus de déplacement vers le bas du centre de gravité de la justice pénale se serait progressivement installé. Ce processus de décentrement aurait non seulement accru le rôle et le pouvoir du parquet (au détriment notamment du juge d'instruction), devenu le véritable aiguilleur des trajectoires pénales, mais également, sinon surtout, celui de la police. La professionnalisation et la technicisation des moyens policiers, sans véritable pendant au niveau judiciaire, ont accru l'indépendance de fait d'un acteur devenu le principal pourvoyeur du système pénal (Levy, 2000, 56-58). Tant sur le plan temporel (la police maîtrise de fait le calendrier de la transmission d'un dossier au parquet, sans respecter outre mesure les prescrits plus ou moins stricts du législateur en la matière (Rassat, 1995, 197) que matériel (gestion autonome du dossier avant sa transmission au parquet, recours à la technique de la "main courante"), l'autonomie policière s'est affirmée dans les faits au fil du temps. Cette évolution, qui s'inscrit dans une perspective "managériale" avant la lettre, soucieuse d'efficacité et de rapidité dans la lutte contre la petite délinquance, prend appui sur le développement des compétences de la police. Elle a pour corollaire une vision déterminée des concepts de "direction" et de "responsabilité" de l'enquête, réduisant le rôle du parquet à une posture de "contrôle de régularité formelle" exercé *a posteriori*.

Cette perspective, qui ne fait plus du parquetier le véritable chef de l'enquête, est aujourd'hui revendiquée aujourd'hui par certains responsables policiers en Belgique[64]. Elle va susciter une réaction au sein du monde judiciaire en France, à partir des années 1980. C'est en ce sens en

---

[63] Ainsi les gradés de la gendarmerie et les gendarmes officiers de police judiciaire peuvent-ils *opérer en dehors de leur canton*, pour autant qu'ils restent dans le ressort du tribunal de grande instance (art. 18, al. 2, CPP) et les officiers de police judiciaire se transporter à des fins d'enquête dans *tout le ressort du tribunal de grande instance*, voire dans *les ressorts limitrophes* en cas d'urgence (art. 18, al. 3, CPP). En outre, le procureur de la République et le juge d'instruction peuvent, en cas d'urgence, demander à un officier de police judiciaire de leur ressort d'agir *en tout point du territoire national*, quitte à ce qu'il se fasse assister d'un collègue exerçant les mêmes fonctions dans la circonscription concernée (art. 18, al.4, CPP).

[64] On pense au général Deridder, ancien haut responsable de la gendarmerie, qui justifiait l'implantation du traitement policier Autonome notamment en raison de l'accroissement des compétences policières (Bosly, 1997).

tout cas que d'aucuns analysent les différentes réformes introduites dans la phase préliminaire du procès pénal dans ce pays depuis 20 ans, y voyant l'expression "d'une volonté judiciaire de reconquête" au profit du parquet et d'un souci de rééquilibrer les pouvoirs entre police et pouvoir judiciaire (Levy, 2000, 59).

2.3. *Reprendre le contrôle de la police?*

Depuis les années 1980, la France est confrontée, comme d'autres pays européens, à la problématique de l'insécurité, largement associée à la petite délinquance dans les grandes villes. Comme ailleurs, un compromis social-démocrate tablera sur la combinaison de politiques de prévention (à connotation plus sociale) et de politiques judiciaires diversifiées, jouant sur un idéal de proximité spatiale (le "local"), temporelle (la "rapidité") et relationnelle (une meilleure concertation entre les intervenants), pour encadrer ceux qu'on appelait une "population flottante" il y un siècle[65]. C'est dans ce cadre qu'il faut lire le succès de nouveaux dispositifs procéduraux (comparution immédiate, convocation en justice, convocation par procès-verbal du procureur de la République, convocation sur procès verbal de l'OPJ/APJ) et la diversification des réponses judiciaires mises à la disposition du parquet (classement sous condition, classement sans suite sous médiation, transaction pénale, composition pénale). Ces dispositifs doivent accélérer et systématiser la réponse pénale à la petite délinquance dans les quartiers.

Mais si le souhait est d'accroître l'efficacité d'une certaine répression pénale, il est aussi de rééquilibrer les rapports entre les premiers partenaires de la sécurité, la police et le parquet. C'est ce dont témoignent divers textes officiels publiés entre 1988 et 2001, ainsi que l'introduction d'un dispositif de "Traitement en Temps Réel" soucieux de fusionner le "temps policier" et le "temps parquetier".

[65] La littérature consacrée à "l'insertion locale" de la justice pénale et aux politiques partenariales de prévention au niveau local est particulièrement abondante. Voyez notamment Donzelot, Estebe, 1994; Wyvekens 1997; Wyvekens, Faget, 2000; Duprez-Body-Gendrot, 2001, etc.

2.3.1. *Réaffirmer l'autorité du parquet sur la police: les textes formels (1988-2001)*[66]

Divers textes officiels portant réforme de la politique criminelle, qui introduisent ou légalisent les dispositifs de "diversification" des réponses judiciaires à la petite délinquance depuis la fin des années 1980, soulignent une priorité: rendre au parquet un pouvoir d'impulsion plus important en matière de politique criminelle au niveau local et lui redonner un contrôle effectif sur ses partenaires policiers.

C'est le cas, dès 1988, avec un document du Ministère de la Justice, intitulé *Orientations pour un service public de la Justice*. Ce texte souligne qu'il revient aux magistrats des parquets de réaffirmer, s'il en est besoin, l'autorité qu'ils tiennent de la loi sur la police judiciaire, en organisant une plus étroite collaboration, mais aussi en renforçant le contrôle sur l'action policière dans des domaines tels que la vérification d'identité, la garde à vue ou les interventions sur la voie publique, ceci notamment pour "garantir l'équilibre des pouvoirs (Ministère de la Justice, 1988, 20, cité in Levy, 2000, 59). En 1991, un plan intitulé "Moderniser l'institution judiciaire" explique la nécessité de redonner de la marge au parquet (en dépénalisant les contentieux des chèques sans provision et du roulage) et d'accroître ses fonctions d'"aiguillage" (en évoquant certains des dispositifs de diversification évoqués plus haut). Mais le texte prévoit en outre d'"améliorer les conditions de direction et de contrôle de la Police Judiciaire par le Parquet" (Ministère de la Justice, 1991). En juin 1998, un *Projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale*[67] contient un chapitre III, intitulé *Dispositions renforçant le contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire.* L'article 6 de ce chapitre III propose de modifier l'article 41 du CPP relatif à la direction de l'enquête policière, en précisant que "le procureur de la République contrôle le déroulement des enquêtes ainsi que les mesures de garde à vue" et qu'"il dirige l'activité des officiers et agents de police judiciaire dans le ressort de son tribunal". Le texte met en outre l'accent sur la nécessité d'une meilleure concertation entre le parquet et les responsables policiers, sur une fixation stricte des délais d'enquête policière par le procureur (art. 8) et sur l'obligation pour

[66] On s'est arrêté à 2001, date d'un changement de gouvernement en France qui pourrait bien augurer d'une "nouvelle période" en matière de politique de sécurité.

[67] Ce projet de loi débouchera sur une loi du 15 juin 2000.

l'OPJ de rendre compte de l'état d'avancement de l'enquête après un an. L'objectif d'ensemble du texte est clair: "fournir au procureur de la République et au juge d'instruction des outils nouveaux leur permettant de contrôler réellement les activités des services de police judiciaire afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la délinquance" (Ministère de la Justice, 1998, exposé des motifs, 3-4).

Outre un *Projet de loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale*[68] qui souligne la nécessité de renforcer le contrôle du parquet sur les agents de douane "au regard de la protection des libertés individuelles" (Ministère de la Justice, 1999), un texte de la Chancellerie, intitulé *La réforme de la Justice en sept textes* (janvier 2000), rappelle la nécessité de "clarifier la place et le rôle, les prérogatives et les devoirs de chacun (exécutif, législatif et judiciaire)" et de garantir "l'équilibre entre l'efficacité de l'enquête et les droits des parties au procès" (Ministère de la Justice, 2000). Enfin, en 2001, un texte signé par le garde des sceaux M. Lebranchu, intitulé *Circulaires de la direction des Affaires criminelles et des grâces*, propose diverses pistes pour améliorer et clarifier les relations entre la police et le parquet. Outre l'organisation de "conférences d'action publique" ouvertes aux différents partenaires de sécurité et un plaidoyer en faveur de contacts directs plus réguliers entre procureurs et policiers, le texte met l'accent sur quatre éléments qui doivent contribuer à assurer "une direction effective de l'activité de police judiciaire": 1°) l'établissement commun (par le parquet et les chefs des services de police judiciaire) de "protocoles d'enquête" sous le contrôle des procureurs généraux; 2°) la fixation des délais de l'enquête par le procureur (art. 75,1 CPP); 3°) l'importance d'une plus grande transparence de la politique pénale à l'égard du public, avec l'organisation de points de presse périodiques et de réunions d'information; 4°) le développement du "traitement en temps réel", dispositif paré de 4 avantages cumulatifs: améliorer la direction de l'enquête policière par le parquet, privilégier le contact direct avec les enquêteurs et assurer ainsi un meilleur suivi des procédures, privilégier une orientation plus rapide des enquêtes vers une réponse pénale diversifiée, permettre, grâce au gain de temps obtenu par ce traitement simplifié de petites affaires, de traiter plus efficacement des enquêtes plus complexes (Ministère de la Justice, 9 mai 2001).

[68] Ce projet de loi débouchera sur la loi n° 99-515 du 23 juin 1999.

Comme le souligne Levy, l'orientation générale de la politique de lutte contre la (petite) délinquance au cours des dernières années, si elle vise à diversifier et à accélérer la réponse judiciaire, traduit aussi le souci de "renforcer la Justice, et en particulier le parquet, vis-à-vis de la police" (Levy, 2000, 60). Quant à savoir si cette "reprise en main" par le parquet se traduit dans les faits, c'est une autre question. L'analyse du traitement en temps réel offre sans doute ici un élément de réponse intéressant.

2.3.2. *Un dispositif particulier: le traitement en temps réel*

Légalisé en 1992, le "traitement en temps réel" (TTR) doit permettre au parquetier, informé "en temps réel" et systématiquement des crimes, délits ou contraventions constatés par la police, de décider sur l'action publique pendant la phase d'enquête policière, soit au moment où l'individu se trouve encore dans les locaux de la police, pendant la garde à vue. Il s'agit donc, d'une part, de redonner vigueur au principe de la transmission sans délai de l'information au procureur de la république et, d'autre part, de rompre avec la lenteur de la gestion habituelle du "flux" pénal reposant sur l'envoi et la réception d'apostilles écrites (Brunet, 1998, 95).

Concrètement, précise une *Note d'orientation* du ministère de la Justice, le TTR consiste: 1°) pour le service d'enquête, à signaler téléphoniquement au parquet toutes les affaires criminelles, correctionnelles, voire relatives à des contraventions de cinquième classe, lorsqu'elles sont élucidées, dès après l'audition du mis en cause et alors que celui-ci se trouve toujours dans les locaux de la police ou de la gendarmerie; 2°) pour le parquet, "à donner, par le même moyen téléphonique et, en temps réel, les instructions utiles soit à la poursuite de l'enquête soit, si l'affaire lui paraît en état, à la mise en œuvre de l'action publique sous ses différentes formes". En pratique, si l'affaire paraît en état, le parquet pourra "se faire déférer l'intéressé en vue d'un rappel de la loi, d'une convocation par procès-verbal", d'une poursuite en comparution immédiate ou d'une présentation devant un magistrat instructeur ou encore faire notifier à l'intéressé par l'officier de police judiciaire "un classement sous conditions, un sursis à poursuite, une convocation

devant une instance de médiation pénale...", etc. (Ministère de la Justice, octobre 2002, 4 et 7).

Les objectifs, tels que définis dans la note d'orientation, sont clairs:

1°) accélérer le cours de la justice pénale en traitant "selon un "circuit court" des procédures traditionnellement traitées sur courrier, en différé...". Couplé au recours aux procédures rapides, le traitement en temps réel doit "décharger de nombreuses taches répétitives certains services du parquet (bureau d'ordre, "audiencement"), et les magistrats eux-mêmes", ce qui permet de "dégager des gains de productivité". Pour être pleinement efficace, le TTR suppose encore "l'instauration de mécanismes de transmission directe d'un service d'enquête à l'autre des procédures en cours, d'un même département, voire d'une même Cour d'appel", sans que l'on ne doive, à chaque fois, transiter par le parquet. Dans ce système, le parquet "n'est avisé téléphoniquement qu'au moment de la clôture de la procédure policière pour décider de son orientation judiciaire".

2°) Mettre à la disposition du parquet un "observatoire privilégié de la délinquance" et de l'activité des services d'enquête, diminuer le taux de classement sans suite souvent lié au caractère tardif d'une réponse en différé.

3°) Etre un instrument de contrôle et de direction de la police judiciaire. Instrument de direction, d'une part, parce que "substituer un signalement systématique au signalement sélectif plus ou moins décidé par les services d'enquête eux-mêmes revient, en effet, à permettre au parquet d'exercer pleinement ses pouvoirs de directeur d'enquête, en intervenant très en amont dans le processus pénal"; d'autre part, parce que les "multiples contacts" noués par les procureurs avec les officiers et agents de police judiciaire doivent permettre au magistrat "d'expliquer ses décisions d'action publique", de "porter à leur connaissance les prolongements judiciaires donnés aux affaires" (feedback) et de "rappeler ses orientations et ses priorités de politique pénale". Instrument de contrôle, car le signalement systématique des affaires permet au parquet "d'avoir une connaissance individuelle des enquêteurs", de mieux "juger de la qualité et de la rigueur de leur travail" et d'apprécier "l'efficacité des services enquêteurs en termes d'élucidation ainsi que les difficultés qu'ils rencontrent" (Ministère de la Justice, octobre 2002, 6-9).

Sur le plan organisationnel, le traitement en temps réel suppose de renforcer le parquet[69], en créant en son sein "une structure suffisamment étoffée pour faire face à l'augmentation du nombre des signalements téléphoniques", ce qui explique qu'il soit réservé aux "grandes juridictions". Par ailleurs, si le traitement en temps réel concerne la phase pré-sentencielle du procès, il doit aussi se penser en fonction des phases successives du procès, jugement et exécution des peines. Il s'agit ici d'éviter deux types d'effets pervers: l'arrivé sur le bureau du juge de fond de dossiers (mal) ficelés (et juridiquement non fondés); une surcharge des juridictions de jugement. Une brève allusion est encore faite par la note à l'opportunité "d'une redéfinition des conditions d'exercice des droits de la défense" (ibidem, 13).

Quant à savoir si le TTR répond aux objectifs fixés, il semble difficile, "faute d'évaluation systématique" ... de cerner l'impact véritable de ce dispositif, notamment sur les relations police-parquet (Lévy, 2000). On peut néanmoins faire remarquer qu'un pan de l'activité policière, celle qui se déploie avant le premier contact téléphonique avec le parquet (classement sans suite policier, main courante, etc.) reste en dehors du contrôle judiciaire.

2.4. *Conclusion*

Eu égard aux problèmes qu'affronte le TPA en Belgique, l'évolution en France suggère un certain nombre de remarques. Tout d'abord, une relative similitude des contextes et des problématiques. C'est, en Belgique comme en France, prioritairement dans le cadre d'une délocalisation de la lutte contre la petite délinquance qu'émergent des nouveaux dispositifs censés accroître l'efficacité de la justice pénale, répartir les charges de travail pour obtenir des "gains de productivité" ou réguler autrement les relations police-parquet. L'autre élément marquant est la réalité d'une autonomie policière de fait, en décalage avec des prescrits légaux parfois relativement flous, qui accompagne un déplacement continu du centre de gravité de la justice pénale vers l'amont. Les arguments de la professionnalisation (des policiers) et de la technicisation

[69] C'est peut-être ici une différence fondamentale avec le TPA qui, pour répondre à des problèmes assez semblables de surcharge et de rapidité, table, lui, sur le renforcement des moyens au niveau policier.

de l'enquête jouent ici un rôle important dans la démarcation des relations de pouvoir et d'autorité.

Par contre, des différences existent. Si le TPA belge avalise formellement le principe de l'autonomie policière, l'expérience française traduit au contraire une certaine méfiance et le souci de réintroduire un plus grand contrôle judiciaire sur l'activité policière. Pour répondre aux effets de surcharge, la stratégie serait moins de responsabiliser les policiers que d'augmenter les moyens du parquet et d'intensifier sa coopération directe avec les policiers. On est, par ailleurs, frappé par la récurrence du thème "law and order" dans le débat. Même s'il s'agit peut-être d'une rhétorique auto-légitimatrice, la justice se vit comme l'incarnation de la défense des droits et des libertés face à une police implicitement rangée du seul côté de l'ordre. Ce débat, qu'ignore la logique du management, est peu présent à propos du TPA en Belgique. Par ailleurs, l'accent est mis sur la transparence de la politique pénale à l'égard du public, ce qui n'est guère de mise chez nous.

Enfin, l'expérience française suggère, indirectement, trois questions ou réflexions: 1. Jusqu'où la recherche d'efficacité doit-elle entraîner un déplacement des compétences et des pouvoirs vers le bas du système pénal? Comment concilier ce processus de déformalisation de la justice pénale avec le respect des droits et des libertés des citoyens? 2. Face à une surcharge de travail, la tentation est de se décharger sur d'autres acteurs à l'intérieur du système (logique du TPA). D'autres choix sont cependant possibles: réduction du contentieux à l'entrée (dépénalisation), renforcement des moyens de l'acteur en surchauffe, amélioration des relations entre acteurs à l'intérieur du système. Ces choix ne sont ni stratégiquement, ni politiquement indifférents. 3. Comment concevoir le rôle de direction du parquet sur l'enquête policière? Faut-il faire du parquet le véritable "chef de l'enquête policière", au nom de ses compétences et de sa formation ou faut-il en faire le "juge de l'enquête", en réduisant son rôle à un contrôle de qualité formel destiné surtout à éviter des déconvenues devant le juge de fond?

3. Rapport sur le rôle de la police dans le champ pénal italien

Massimo Vogliotti

3.1. *Introduction*

En Italie, le champ pénal actuel semble se caractériser par le retour de la police sur le devant de la scène. Pourtant, à partir de la moitié des années quatre-vingt, le rôle dominant de la police pendant l'enquête a commencé à s'atténuer au profit du ministère public. Certaines enquêtes, menées en 1985 par le parquet de Turin, dans le secteur de l'évasion fiscale, ont révélé une dimension tout à fait inédite du rôle des procureurs. En effet, dans ces affaires, les magistrats n'ont pas agi à la suite d'un rapport ou d'une dénonciation provenant de la police ou des citoyens, comme il en était l'usage, mais de leur propre initiative.

Cette tendance d'une partie du ministère public à jouer un rôle plus actif dans le champ pénal s'accentuera pendant les années nonante. A l'époque, les affaires "mains propres" (déclenchées par le parquet de Milan en 1992) et certaines enquêtes sur la mafia, impliquant des hommes politiques importants, ont contribué d'une façon décisive à l'accélération du déclin de 'l'establishment' politique de la Première République. Grâce à l'amplification opérée par les médias de cette restauration de la légalité et au soutien de l'opinion publique, les parquets ont fini par dominer la scène publique italienne de ces dernières années. Or, la montée en puissance de ce "pouvoir d'accuser" et la crise de légitimité de la classe politique, déboussolée par la "fin des immunités", ne pouvaient qu'affaiblir la position de la police, hiérarchiquement liée au pouvoir exécutif.

Toutefois, cette situation est en train de changer. Plusieurs signes semblent indiquer que la police sort peu à peu de l'ombre. Parmi ceux-ci, nous évoquerons certaines réformes législatives visant à accroître le poids de la police pendant l'enquête, des projets de loi qui tendent à affaiblir l'activité investigatrice du parquet ainsi que son pouvoir de direction et certains événements récents au cours desquels la police a joué le rôle principal (à l'occasion, notamment, du sommet de Gêne du G8, les 20-22 juillet 2001).