



[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

Circulaire de politique pénale  
de Madame la Garde des Sceaux, ministre de la Justice

---

**Mercredi 19 septembre 2012**

Contacts presse – Cabinet du Garde des Sceaux : 01 44 77 22 02

Courrier électronique : [secretariat-presse.cab@justice.gouv.fr](mailto:secretariat-presse.cab@justice.gouv.fr)

## Note d'Information

La ministre de la justice, garde des sceaux a présenté en conseil des ministres du 19 septembre 2012 la circulaire pénale définissant les axes de la nouvelle politique pénale du gouvernement.

La garde des sceaux conduira la politique pénale gouvernementale en adressant aux procureurs généraux et procureurs de la République des instructions à caractère impersonnel et général, portant notamment sur des domaines de poursuites particuliers ou des situations qui le justifient localement. Conformément aux engagements du président de la République, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, s'est abstenue volontairement de toute instruction individuelle depuis sa prise de fonction le 17 mai 2012. La circulaire établit clairement cette nouvelle pratique concernant les relations entre le ministre de la justice, garde des sceaux et les représentants du Ministère public.

La circulaire de politique pénale fonde la nouvelle politique pénale du gouvernement sur sept principes directeurs qui doivent être pris en compte à toutes les étapes du procès pénal : individualisation des décisions, action judiciaire en temps utile, attention portée aux victimes d'infractions, respect des droits de la défense, direction effective des officiers de police judiciaire, recours à l'incarcération lorsque toute autre sanction est inadéquate, spécialisation de la justice des mineurs.

Cette politique est fondée sur la triple exigence de fermeté, d'efficacité dans la lutte contre la délinquance et de respect des droits fondamentaux. L'action publique conduite par les parquets devra se conformer à ses principes et chaque réponse pénale devra être adaptée au contexte et à la gravité des faits reprochés et à la personnalité de la personne mise en cause.

La lutte contre la récidive constitue une priorité d'action du gouvernement. Les parquets devront s'assurer que la majorité des sorties de prison soient encadrées par des mesures de suivi appropriées et que la continuité de ce suivi soit garantie. Tout manquement aux obligations de suivi fera l'objet d'un signalement immédiat à l'autorité judiciaire. L'accueil et l'accompagnement des victimes seront renforcés par la création d'un bureau d'aide aux victimes dans chaque tribunal de grande instance.

La ministre de la justice, garde des sceaux, attend un engagement déterminé dans la mise en œuvre de ces orientations de la part des magistrats du parquet, des officiers de police judiciaire placés sous leur autorité et des personnels de justice en charge des personnes placées sous main de justice.

## Circulaire de politique pénale : présentation détaillée

La ministre de la justice, garde des sceaux a présenté en conseil des ministres du 19 septembre 2012 la circulaire pénale définissant les axes de la nouvelle politique pénale du gouvernement.

### **La fin des instructions individuelles**

La garde des sceaux conduira la politique pénale gouvernementale en adressant aux procureurs généraux et procureurs de la République des instructions à caractère impersonnel et général, portant notamment sur des domaines de poursuites particuliers ou des situations qui le justifient localement. Conformément aux engagements du président de la République, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, s'est abstenue volontairement de toute instruction individuelle depuis sa prise de fonction le 17 mai 2012. La circulaire établit clairement cette nouvelle pratique concernant les relations entre le ministre de la justice, garde des sceaux et les représentants du Ministère public.

Les instructions individuelles ont eu un coût, elles ont miné la confiance dans l'institution et l'image de la Justice.

**L'action de la garde des sceaux** tend donc à :

- Définir une politique pénale nationale générale et impersonnelle (déclinaison de l'article 20 de la constitution)
- Supprimer les instructions individuelles données par le pouvoir exécutif (déclinaison de l'article 65 de la constitution)
- Définir des politiques pénales spécialisées (exemples : dépêche du 27 juin sur les actes à caractère raciste ou antisémite ou dépêche du 3 août sur les armes), territoriale (exemple : dépêche sur la situation à Marseille), pour un évènement (exemple : dépêche du 22 juin relative à la sécurité sur le Tour de France), une question juridique (exemple : dépêche du 6 juillet sur le placement en GAV des étrangers en séjour irrégulier ou dépêche du 7 août faisant suite à la promulgation de la nouvelle loi sur le harcèlement sexuel) ou appuyer une politique publique (exemple : dépêche du 21 août sur la mise en place des zones de sécurité prioritaires)
- Renforcer la légitimité des nominations des magistrats du parquet : depuis son installation, la ministre de la justice, garde des sceaux n'est jamais passé outre un avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination des membres du Ministère public, la circulaire du 31 juillet 2012 a instauré un principe de transparence –qui n'existait pas jusqu'à aujourd'hui - pour les nominations des procureurs généraux, avocats généraux près la cour de cassation et inspecteurs généraux et adjoints des services judiciaires; ces évolutions seront inscrites durablement dans les normes juridiques, conformément à l'engagement du président de la République.

La fin des instructions individuelles s'inscrit donc dans un ensemble tendant à refonder l'action du ministère public sur des bases conformes aux exigences conventionnelles et constitutionnelles, et notamment aux standards posés par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et le Conseil de l'Europe. Cette suppression trouvera son aboutissement dans la réforme de l'article 30 du code de procédure pénale qui rétablira le garde des sceaux dans sa mission de conduite de la politique pénale et les procureurs de la République dans leur rôle d'exercice de l'action publique. Cette approche avait été mise en œuvre entre 1997 et 2002 avec succès.

Toute cette nouvelle politique pénale et structuration du ministère public qui la porte tend à un **double impératif** de restauration de la confiance dans la Justice sur une base d'égalité des citoyens devant la Loi et d'affirmation de son autorité et de son efficacité notamment en matière de lutte contre la récidive, suivant ne cela les orientations définies par le Président de la République durant la campagne et plus récemment le 14 août

### **Les principes directeurs de la nouvelle politique pénale :**

La circulaire de politique pénale fonde la nouvelle politique pénale du gouvernement sur sept principes directeurs qui doivent être pris en compte à toutes les étapes du procès pénal :

- **individualisation des décisions**, chaque décision doit – pour être efficace – tenir compte de la gravité des faits commis, de leur circonstances et des éléments concernant la situation de l'auteur de ces faits (travail, logement, famille, addictions...) afin de s'assurer non seulement du caractère punitif de la sanction, mais également de son impact pour prévenir la récidive ; afin de favoriser l'adaptation la plus pertinente des décisions pénales, les instructions enjoignant les parquets à faire systématiquement appel de la non application d'une peine plancher sont abrogées ;
- **intervention en temps utile**, il est demandé de prendre le temps nécessaire à l'individualisation, et de veiller rigoureusement à traiter dans les meilleurs délais les dossiers qui sont actuellement en attente d'audience ;
- **attention portée aux victimes d'infractions**, qui doit se concrétiser par un accueil et un accompagnement de qualité des victimes dans tous les tribunaux de France : des bureaux d'aide aux victimes, 50 ont été créés en 4 ans, seront installés dans la quasi-totalité des tribunaux de grande instance d'ici un an.
- **respect des droits de la défense**, les conseils doivent bénéficier des conditions nécessaires pour exercer leur mission ;
- **direction effective des officiers de police judiciaire**, les procureurs de la République sont invités à réunir les OPJ de leur ressort pour leur exposer les orientations de politique pénale ; les OPJ seront tenus informés des suites judiciaires données à leurs investigations afin d'améliorer la performance de celles-ci ;
- **recours à l'incarcération lorsque toute autre sanction est inadéquate**, conformément aux termes de la loi du 24 novembre 2009, il est rappelé que la recherche des modalités de sanction les plus adaptées aux faits commis, à leurs circonstances et à l'objectif de prévention de la récidive constitue une obligation légale et une priorité de politique pénale ;
- **spécialisation de la justice des mineurs**, qui vise à assurer le recours au juge naturel des mineurs et à garantir la continuité de leur prise en charge.

Cette politique est fondée sur la **triple exigence de fermeté, d'efficacité dans la lutte contre la délinquance et de respect des droits fondamentaux**. L'action publique conduite par les parquets devra se conformer à ses principes et chaque réponse pénale devra être adaptée au contexte et à la gravité des faits reprochés et à la personnalité de la personne mise en cause.

### **La lutte contre la récidive et la prévention de la récidive :**

La politique pénale se fonde sur les constats objectifs suivants :

- le taux de surpopulation carcérale demeure extrêmement élevé, entraînant des conditions de détention indignes et des conditions de travail difficiles pour les personnels : 11 établissements pénitentiaires présentent un taux de surpopulation carcérale supérieur à 200% et 31 situés entre 150 et 200%

- Seules 20% des personnes incarcérées bénéficient d'un aménagement de peine destinées à préparer leur réinsertion.
- 40% des détenus ont été condamnés à des peines fermes de moins de 6 mois et 45% des détenus sont à moins de 6 mois de leur fin de peine.

A partir de ces constats, **la ministre de la justice a souhaité réorienter la politique pénale vers plus d'efficacité, dans le cadre du respect des droits fondamentaux.** Ces objectifs se traduiront dans :

- Le choix des orientations de procédure ;
- Le choix des peines requises
- **Un fort accent porté sur les aménagements de peines.**

Plus d'efficacité, c'est également évaluer rigoureusement l'impact des différents types de peine sur les risques de récidive. Quelle que soit la méthodologie retenue, toutes les analyses françaises et étrangères convergent vers des résultats identiques : la prison aggrave le risque de récidive. La prison comme **mode de punition légitime** n'est pas remise en cause, mais son impact sur le risque de récidive doit être plus sérieusement pris en compte, sachant que l'incarcération aggrave ce risque puisque 63% des personnes détenues ayant achevé leur peine sans aménagement sont re-condamnées dans un délai de ( ans, contre 39% pour celles qui ont terminé leur peine sous le régime de la libération conditionnelle.

L'objectif de la nouvelle politique pénale est **d'opérer un changement au bénéfice de solutions plus pragmatiques et ayant démontré leur utilité pour promouvoir la sécurité de tous** : une grande variété d'aménagements de peine existe pour répondre à la variété des situations (gravité des faits, personnalité de l'auteur, contexte) : semi-liberté, bracelet électronique, suivi encadré par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, notamment dans le cadre des libérations conditionnelles ou des sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général...

La lutte contre la récidive constitue une priorité d'action du gouvernement. Dans l'immédiat, les parquets devront s'assurer que la majorité des sorties de prison soient encadrées par des mesures de suivi appropriées et que la continuité de ce suivi soit garantie. Tout manquement aux obligations de suivi fera l'objet d'un signalement immédiat à l'autorité judiciaire.

Ces mesures immédiates sont nécessaires, mais pas suffisantes. C'est pourquoi, la ministre de la justice, garde des sceaux a installé hier, mardi 18/9, un processus de concertation sous la forme d'une conférence de consensus sur la prévention de la récidive destinée à sortir des échanges polémiques et à bâtir une politique durable assise sur des éléments solides et incontestables. L'ensemble de ces dispositifs doivent nous **permettre de progresser significativement en matière de prévention de la récidive.**