

**Circulaire du 2 juin 2016 de politique pénale de Monsieur le garde des sceaux
NOR : JUSD1614914C**

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel

Pour information

Mesdames et messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Madame la procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

Dans le cadre des attributions qui me sont confiées par l'article 30 du code de procédure pénale, la présente circulaire vise à préciser les principales orientations que j'entends donner à la politique pénale.

Ces orientations doivent contribuer à renforcer la confiance publique dans la justice. C'est le principal objectif de cette circulaire, que cela soit par le renforcement du statut et de l'indépendance des magistrats qui la rendent, mais également par la cohérence et la lisibilité de la politique pénale qu'ils appliquent.

Ces directives devront être mises en œuvre sur le plan local, sous le contrôle et la coordination des procureurs généraux, par les parquets auxquels revient l'exercice de l'action publique. Vous veillerez, en conséquence, à décliner les orientations de la présente circulaire dans des directives données aux parquets de votre ressort.

Au préalable je souhaite réaffirmer les règles qui, dans le cadre des équilibres institutionnels, garantissent le bon fonctionnement de l'Etat de droit et contribuent à l'efficacité de la politique pénale.

1. Le cadre institutionnel des orientations de politique pénale

1.1. Le renforcement de l'indépendance et des pouvoirs du parquet

La prohibition des instructions dans les affaires individuelles constitue une avancée essentielle pour les magistrats du ministère public, afin que, conformément aux standards du droit européen, leur mission s'exerce en toute indépendance et à l'abri des pressions de toute nature. Pour aller plus loin, j'ai pris l'initiative de relancer le processus parlementaire en vue d'une révision constitutionnelle.

Ainsi, à l'issue d'un vote intervenu à l'Assemblée nationale le 26 avril 2016 qui ouvre, après le vote positif du Sénat en 2013, la voie à une convocation du Parlement en Congrès, le texte adopté prévoit la nomination des magistrats du parquet sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et l'alignement de leur régime disciplinaire sur celui des magistrats du siège.

Le but est d'accroître encore les garanties d'indépendance du parquet à l'égard du pouvoir exécutif. Cette réforme statutaire s'avère nécessaire afin de prendre en considération l'extension très substantielle du périmètre des missions du ministère public et le renforcement de ses pouvoirs.

Le projet de loi améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale précise et conforte le rôle du ministère public dans la direction d'enquête, menant ses investigations en toute impartialité à l'égard des parties, à charge et à décharge, au service de la manifestation de la vérité. L'appartenance à l'autorité judiciaire des magistrats du parquet se trouve réaffirmée.

Ainsi, à tous les niveaux, les prérogatives de chacun sont désormais claires. Elles s'exercent à l'abri de tout

soupçon d'intervention dans les affaires individuelles, ce qui constitue un indiscutable progrès dans le fonctionnement des institutions de la République.

Pour autant, l'interdiction faite au pouvoir politique de délivrer des instructions individuelles ne fait pas disparaître la nécessité d'une remontée d'informations du terrain, dont le fondement légal a d'ailleurs été renforcé par la loi de 2013.

1.2. Une remontée d'information fiable et en temps utile pour définir la politique pénale

Conformément aux exigences constitutionnelles et en application de l'article 30 al. 4 du code de procédure pénale, je dois être en mesure de rendre compte de mon action au Parlement ou en conseil des ministres. C'est l'objet du rapport annuel de politique pénale du garde des sceaux qui précise les conditions de mise en œuvre de cette politique et les orientations générales adressées aux parquets. Ce document est notamment alimenté par le rapport annuel du ministère public, qui me fait connaissance des situations locales et des pratiques innovantes. Il me permet d'appréhender vos difficultés juridiques, techniques et pratiques rencontrées dans votre travail quotidien. Enfin, il facilite l'évaluation de la mise en œuvre de mes instructions de politique pénale et des nouveaux dispositifs législatifs.

Ma responsabilité dans l'élaboration de la loi pénale, mes prérogatives dans la détermination de la politique pénale et mon obligation d'en rendre compte, impliquent la remontée de cette indispensable information délivrée par les magistrats du parquet. Sans vos retours d'expérience, il est impossible d'ajuster la politique pénale qui est menée. Cette obligation légale, imposant aux procureurs généraux de m'adresser le rapport annuel, demeure, en ce sens, essentielle.

Cette information concerne également les situations particulières, sur lesquelles la position du garde des sceaux peut être sollicitée sur le triple plan des principes, du débat législatif et de la gestion des moyens.

Ainsi, conformément aux critères rappelés dans l'annexe de la circulaire CRIM 2014-2 du 31 janvier 2014, je souhaite être informé des procédures susceptibles de mettre en cause l'institution judiciaire, présentant une problématique d'ordre sociétal, un enjeu d'ordre public ou une dimension internationale, ayant un retentissement médiatique important, ou bien encore révélant une difficulté juridique ou d'application de la loi pénale.

Je demande donc aux parquets généraux de poursuivre ce travail avec régularité et de répondre à mes demandes d'information, conformément aux dispositions de l'article 35 du code de procédure pénale.

2. Les priorités d'actions de politique pénale : la protection des personnes

2.1. La sécurité du quotidien : la lutte contre les atteintes aux personnes

La lutte contre les atteintes aux personnes doit constituer une préoccupation constante de la politique pénale des parquets, tout particulièrement lorsque ces atteintes sont commises aux dépens de personnes vulnérables, lorsqu'elles émanent du conjoint, du concubin ou du partenaire de la victime, ou lorsqu'elles sont exercées à l'encontre des représentants de l'autorité, notamment les forces de l'ordre. Ces infractions, causant les préjudices les plus importants aux victimes, doivent être traitées avec la plus grande diligence et il convient de s'assurer d'une prise en charge des auteurs, adaptée et effective, permettant aussi d'éviter la répétition. Aucun agissement avéré ne doit rester sans réponse.

En cas de violences intrafamiliales, commises au préjudice de mineurs ou au sein du couple, la réponse pénale se devra d'être rapide, empreinte de fermeté, et adaptée à la personnalité de l'auteur comme à la situation de la victime, conformément aux orientations définies notamment dans la circulaire du 24 novembre 2014.¹ Le téléphone grave danger, généralisé par la loi du 4 août 2014, constitue, à ce titre, un dispositif particulièrement adapté à la protection des victimes.

Les infractions liées à la conduite sous l'empire de l'alcool ou de stupéfiants doivent appeler, dès la première commission, une vigilance particulière. Le nombre de personnes tuées sur les routes, après une diminution continue,

¹ Circulaire du 24 novembre 2014 portant orientation de politique pénale en matière de lutte contre les violences au sein du couple et relative au dispositif de téléassistance pour la protection des personnes en grave danger.

augmente de nouveau et s'élève à plus de trois mille victimes chaque année. Aussi, afin de prévenir la réitération de comportements routiers à risque, les réponses alternatives aux poursuites et les réponses simplifiées doivent comporter un volet sanitaire. Les stages de sensibilisation aux dangers de la conduite sous alcool ou sous stupéfiants constituent une réponse qui a vocation à être développée. Les délinquants routiers récidivistes, devront, quant à eux, faire l'objet de réponses fermes et immédiates, en privilégiant la voie du défèrement.

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toutes les formes de discrimination, sources de violences importantes, portent atteinte à la cohésion nationale et aux valeurs de la République. Ces infractions contre les personnes ou les biens, d'attaques ou dégradations contre des lieux de culte, voire de faits de provocation ou d'apologie du terrorisme, justifient une très grande réactivité de la part des parquets et des parquets généraux, conformément aux instructions données en ce sens dans plusieurs dépêches et circulaires².

Pour être efficace, la réponse pénale doit également revêtir un aspect pédagogique, adapté à la personnalité de l'auteur. Je vous invite à généraliser les stages de citoyenneté comportant une thématique consacrée au racisme et aux discriminations.

Enfin, chaque infraction violente, portant une atteinte à la vie, à l'intégrité ou à l'image des personnes, volontaire ou involontaire, doit donner lieu à une attention spécifique aux victimes ou à leurs ayants droits. Les associations locales d'aide aux victimes doivent être associées afin que soit proposé un accompagnement psychologique et que leur soit communiquée toute information nécessaire à leur bonne compréhension du processus pénal.

Dans la même perspective, il conviendra de s'assurer que les victimes sont systématiquement tenues informées des suites données aux procédures, le cas échéant en lien avec les associations d'aide aux victimes.

2.2. Protéger les citoyens contre les menaces terroristes et la criminalité organisée

La lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente doivent être au cœur de l'action du ministère public. L'évolution de la menace terroriste a conduit à l'adoption de plusieurs lois. L'actuel projet de loi sur la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, s'inscrit également dans la même démarche.

Dans ce domaine, tout en maintenant un traitement spécialisé et centralisé des affaires de terrorisme, qui continue de démontrer toute sa pertinence, je suis convaincu que la qualité de l'échange de l'information entre les parquets locaux et le parquet de Paris contribue très largement à l'efficacité de la réponse judiciaire. Les magistrats des parquets doivent jouer un rôle primordial dans les dispositifs de prévention de la radicalisation, lesquels sont susceptibles de révéler des situations nécessitant une réponse judiciaire. A l'égard des mineurs, en l'absence d'infraction caractérisée, il leur appartient de s'interroger sur la pertinence d'une évaluation dans le cadre de la protection de l'enfance.

Outre la désignation et la formation de référents, cette évolution a conduit à renforcer plusieurs parquets par la désignation d'assistants spécialisés, dont le recrutement va se poursuivre et s'intensifier dans les mois à venir, en vue de permettre aux magistrats du ministère public de faire face avec une efficacité accrue à ces missions nouvelles.

Tant pour les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence que dans l'articulation entre les réponses administrative et judiciaire, les parquets doivent être particulièrement sensibles au rôle de l'autorité judiciaire, qui, seule, reste gardienne de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution et assure la direction de la police judiciaire.

La prévention des passages à l'acte violent sur notre territoire nécessite également que la lutte contre le trafic d'armes constitue une préoccupation majeure pour l'ensemble des parquets. Au-delà des orientations qui vous ont déjà été adressées, j'entends assurer un suivi spécifique et précis de l'action des services d'investigations et des parquets dans ce domaine, notamment ceux des juridictions interrégionales spécialisées en charge de mettre en perspective et d'appréhender les trafics les plus intenses et les plus complexes. Là encore, le projet de loi précité a vocation à apporter de nouveaux outils procéduraux pour mieux lutter contre ces agissements.

² Dépêches du 27 juin 2012 et du 4 août 2014 relatives aux réponses judiciaires apportées aux actes et propos à caractère raciste, xénophobe et antisémite, circulaire du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015 et dépêche du 14 novembre 2015 relative aux infractions liées aux attentats du 13 novembre 2015 à Paris et Saint-Denis.

La complémentarité entre juridictions spécialisées et non spécialisées doit aussi fonder l'action des parquets dans la lutte contre la criminalité complexe, notamment celle qui organise les filières d'immigration irrégulière et la traite d'êtres humains. Les trafics de migrants concernent l'ensemble du territoire et le nombre réduit de procédures visant l'activité de ces filières en amont des régions de passage traduit un déficit partiel d'identification et de prise en compte auquel il convient de remédier.

La lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme ne saurait être conduite à la seule échelle nationale. Il est donc essentiel de développer le recours aux dispositifs de coopération judiciaire européenne et internationale.

Il vous appartient de faire appel aux membres du réseau judiciaire européen, ainsi qu'aux magistrats de liaison français à l'étranger, relais naturels des juridictions à l'international.

Le bureau français à Eurojust doit également être sollicité en cas de besoin d'assistance pour la coordination des investigations complexes impliquant au moins deux Etats membres, ainsi que pour la mise en place d'équipes communes d'enquêtes.

2.3. La lutte contre la délinquance économique et financière complexe

La délinquance économique et financière complexe, en particulier dans ses volets de fraudes aux finances publiques et de corruption, parce qu'elle mine la confiance de nos concitoyens envers les institutions et occasionne un préjudice important aux capacités d'action budgétaire de l'Etat, porte gravement atteinte au pacte républicain.

Ainsi, une lutte efficace contre les fraudes fiscale et sociale s'appuiera sur la recherche d'une concertation de qualité et une meilleure articulation entre l'action judiciaire et l'action administrative. Une dépêche est venue préciser le 3 mai 2016 les grandes orientations en matière de fraude aux prestations sociales.

S'agissant de la lutte contre les atteintes à la probité, le projet de loi sur la transparence de la vie économique et la lutte contre la corruption viendra bientôt renforcer encore l'action de l'Etat dans ce domaine. Il vise notamment à réformer le statut et les compétences du service central de prévention de la corruption ainsi qu'à assouplir les conditions de poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence d'agent public étranger.

Ces acteurs et outils renouvelés doivent ainsi conduire les parquets à user de tous les moyens mis à leur disposition pour mener avec la plus grande célérité et efficacité les enquêtes relatives aux affaires de corruption et de trafic d'influence, notamment par le développement du recours aux techniques spéciales d'enquêtes et en usant de la possibilité de prononcer des mesures conservatoires.

Je vous invite, face aux difficultés que vous pouvez rencontrer, à faire remonter les incidents récurrents de nature à retarder l'avancement de ces dossiers dans un délai raisonnable, et ce, à toutes les étapes de la procédure pénale.

A cet égard, l'instauration d'un procureur de la République financier a profondément modifié le paysage institutionnel de la lutte contre la grande délinquance économique et financière. Son champ de compétence matérielle resserré, son degré de spécialisation renforcé, sa capacité d'analyse et sa réactivité, facilitent l'optimisation de l'action de l'institution judiciaire. Il est donc nécessaire, dans le champ de compétence qui est le sien, de maintenir un dialogue constant et constructif entre les parquets locaux, les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et ce parquet spécialisé, afin de répondre au mieux aux enjeux attachés au traitement de la grande délinquance économique et financière.

Je souhaite enfin que la réponse pénale apportée par l'autorité judiciaire aux actes de délinquance, qu'il s'agisse de délinquance ou de criminalité organisée ou plus généralement de l'ensemble des atteintes aux biens, prenne en compte la dimension financière des actes incriminés et la dimension patrimoniale de la sanction. Il convient ainsi de développer les investigations de nature patrimoniale et financière, afin d'appréhender, au-delà de l'infraction d'origine, l'ensemble des profits générés et l'appréhension des patrimoines illicitement constitués.

A cette fin, les dossiers complexes devront donner lieu, de manière systématique, à des investigations sur le patrimoine et les ressources des mis en cause, afin de procéder, le cas échéant, à des saisies, puis à des confiscations. A cet égard, il convient de souligner l'intérêt de saisir les groupes d'intervention régionaux (GIR), dont l'appréhension transversale des affaires favorise la mise en évidence de la combinaison de

plusieurs types de fraudes.

Au-delà, il convient surtout de s'assurer de l'effectivité des saisies effectuées, par des réquisitions systématiques sur la destination de ces biens, les peines de confiscation s'avérant encore trop peu prononcées.

3. Trois principes directeurs : cohérence, lisibilité et individualisation de la réponse judiciaire

Il m'importe que la loi soit la même pour tous sur l'ensemble du territoire national. Je suis très attaché à ce que l'exercice de l'action publique menée par les parquets se signale par sa cohérence au regard des orientations fixées au niveau national. C'est ainsi que sera garantie l'égalité des citoyens devant la loi.

En outre, la politique pénale doit pouvoir être comprise par les justiciables, auteurs comme victimes, par les services d'enquête et par les élus locaux. A cet égard, je rappelle l'importance de la participation aux instances partenariales pour expliquer les modalités de la déclinaison locale des orientations nationales.

Je vous demande par ailleurs d'être particulièrement vigilants, quant au respect du principe d'individualisation des peines. Dans cette perspective, je veux souligner tout l'intérêt que j'attache, d'une part, à ce que la nouvelle peine de contrainte pénale soit pleinement utilisée et, d'autre part, à ce que le principe de spécialisation de la justice des mineurs demeure effectif.

3.1. Le recours à la contrainte pénale

Cet outil est aujourd'hui peu utilisé par les juridictions, sans que les motifs de cette désaffection soient clairement identifiés à ce stade. Il a pourtant été conçu comme un moyen de lutte contre la récidive en cherchant à favoriser chez la personne condamnée un changement de comportement par un suivi immédiat, individualisé et pluridisciplinaire. La contrainte pénale devrait ainsi être particulièrement adaptée aux personnes présentant des problématiques lourdes ou multiples à l'origine de leur passage à l'acte, qu'elles soient récidivistes ou primo-délinquantes, ainsi qu'en ce qui concerne les violences – notamment intrafamiliales.

Au regard du suivi contraignant qu'elle instaure, la contrainte pénale me semble pouvoir être utilement requise à la place de courtes peines d'emprisonnement. Aussi, je vous demande d'en faciliter le prononcé en veillant à recueillir en amont des audiences correctionnelles l'ensemble des éléments permettant de mieux appréhender la personnalité des personnes poursuivies et en vérifiant l'existence d'un suivi judiciaire présent ou passé auprès du service de l'application des peines. Vous veillerez à réserver le sursis avec mise à l'épreuve aux personnes nécessitant un suivi plus formel et davantage axé sur le contrôle du respect des obligations et interdictions.

Conformément aux vœux du législateur, un rapport sur l'application de la contrainte pénale, élaboré sur la base des éléments que vous avez d'ores et déjà transmis, est en cours d'élaboration et sera adressé prochainement au parlement.

3.2. La réaffirmation du principe de spécialisation de la justice des mineurs

La spécialisation des acteurs de la justice des mineurs permet d'assurer un suivi efficient des situations individuelles par des magistrats appréhendant plus particulièrement les problématiques de l'enfance, qu'elle soit délinquante ou en danger.

A tous les stades de la procédure, l'individualisation et la célérité des réponses judiciaires doivent être mises en œuvre, en veillant au respect des droits des victimes et des mineurs mis en cause, et au primat de l'éducatif sur le répressif, y compris lorsque la réponse répressive est choisie afin que soit constamment conservée une dimension éducative.

C'est pourquoi j'ai annoncé mon intention de supprimer les tribunaux correctionnels pour mineurs, qui n'ont aucunement fait la preuve de leur efficacité et qui désorganisent le travail des juridictions. Cette suppression a été votée récemment par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de modernisation de la justice du XXIème siècle.

J'ai par ailleurs demandé la rédaction d'une circulaire générale de politique pénale et de politique éducative fixant les grands principes et les modalités d'une justice pénale des mineurs efficace. L'accent sera mis sur la continuité des parcours et la cohérence des prises en charge des mineurs comme objectifs communs des parquets et des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Jean-Jacques URVOAS