

9 mai 2001

**Procureurs généraux près les cours d'appel –
Procureurs de la République près les tribunaux
supérieurs d'appel – Premiers présidents de
cour d'appel – Magistrats du siège**

Action publique et sécurité

CRIM 2001-04 E/09-05-2001

NOR : JUSD0130006C

Action publique

Délinquance

Police judiciaire

Politique pénale

Sécurité

SOMMAIRE

**I. – L'ACTION PUBLIQUE DANS UN OBJECTIF COMMUN
DE SÉCURITÉ**

1. Définition et suivi au niveau national

2. La mise en œuvre au plan local des instructions générales de politique pénale

2.1. *Le procureur général*

2.2. *Le procureur de la République*

2.2.1. Le diagnostic commun de sécurité

2.2.2. La réunion des chefs de service de police judiciaire

2.2.3. Des stratégies communes de sécurité

**II. – LES CONDITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE
L'ACTION PUBLIQUE DANS LE CADRE D'UNE POLI-
TIQUE PÉNALE DE SÉCURITÉ**

**1. Une démarche d'anticipation et une méthode dynamique
dans la conduite de l'action publique**

1.1. *L'anticipation de l'action publique en matière de
phénomènes urbains violents*

1.2. *Le choix de contentieux prioritaires : la lutte contre
les économies souterraines et les phénomènes de
bandes*

1.3. *Le choix de sites prioritaires d'action publique*

2. Une direction effective de l'activité de police judiciaire

2.1. *Le choix du service d'enquête*

2.2. *Les délais d'enquête de la loi du 15 juin 2000*

2.3. *L'amélioration du suivi des procédures*

III. – LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES ACTIONS

1. Le suivi et l'évaluation mis en œuvre au plan local

1.1. *L'objectif*

1.2. *Les moyens du suivi et de l'évaluation*

1.2.1. Une mobilisation d'abord interne

1.2.2. L'appel à des dispositifs externes

**2. Le suivi et l'évaluation mis en œuvre au plan national :
le rôle particulier de la DACG**

IV. – LA COMMUNICATION

Assurer la sécurité est un devoir de l'Etat. C'est pourquoi le gouvernement depuis 1997 s'est fixé comme priorité la lutte contre les diverses formes d'insécurité et réunit régulièrement le Conseil de sécurité intérieure.

Lors de sa dernière réunion, le 30 janvier 2001, le Conseil de sécurité intérieure a relevé que l'institution judiciaire donnait aux actes de délinquance élucidés une réponse plus efficace.

Le gouvernement souhaite faire progresser le taux d'élucidation des infractions touchant la vie quotidienne de nos concitoyens. Il a décidé de donner la priorité à la mission de police judiciaire pour mieux identifier les auteurs des infractions à la loi pénale, amplifier la réponse pénale, lutter contre l'impunité et la récidive et améliorer l'efficacité du traitement des procédures ainsi que l'effectivité de la réponse judiciaire.

Cette priorité justifie de définir, à tous les niveaux pertinents, les méthodes d'élaboration des politiques pénales locales, les conditions de leur mise en œuvre, de leur suivi, de leur évaluation et de leur communication.

**I. – L'ACTION PUBLIQUE DANS UN OBJECTIF COMMUN
DE SÉCURITÉ**

L'institution judiciaire doit veiller à ce que la loi pénale s'applique de manière cohérente et transparente sur tout le territoire national.

La conduite et l'exercice de l'action publique se définissent aujourd'hui dans le cadre de la politique pénale, élément essentiel d'une politique de sécurité.

1. Définition et suivi au niveau national

Dans le cadre des lois votées par le Parlement, le gouvernement définit les orientations générales en matière de sécurité publique, notamment lors des réunions du Conseil de sécurité intérieure.

La garde des sceaux participe à la définition de ces orientations et organise leur mise en œuvre au moyen des instructions de politique pénale qu'elle adresse aux procureurs généraux.

Celles-ci déterminent les priorités dans la conduite de l'action publique notamment dans le domaine de la lutte contre la délinquance économique et la criminalité organisée.

Par ailleurs, vous avez été destinataires de circulaires thématiques relatives aux réponses pénales concourant à la sécurité quotidienne ainsi que d'une circulaire concernant la mise en œuvre de la police de proximité (liste rappelée en annexe).

Dans le cadre du suivi de la politique pénale, j'ai demandé à la direction des affaires criminelles et des grâces d'organiser, à l'avenir, des réunions de politique pénale. Elles regrouperont à intervalles réguliers, par groupe et par taille de juridictions, les magistrats du ministère public. Elles permettront d'assurer une réelle continuité entre l'action de la chancellerie et celle des parquets et de nouer des contacts entre chefs de juridiction ayant à traiter de contentieux de même nature, dans des contextes souvent comparables.

Par ailleurs, les rencontres entre la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale seront développées. Ces réunions pourront notamment porter sur l'évolution de la criminalité, l'évaluation des sites prioritaires d'action publique, la diversification des réponses pénales, l'échange de données statistiques.

La direction des affaires criminelles et des grâces diffusera aux parquets les analyses et la documentation recueillies dans le cadre de cette concertation.

2. La mise en œuvre au plan local des instructions générales de politique pénale

L'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature, le code de l'organisation judiciaire et le code de procédure pénale, notamment les articles 31 et 41, confèrent aux magistrats du ministère public la responsabilité de la mise en œuvre des instructions générales de politique pénale.

Ils participent également aux dispositifs de prévention de la délinquance.

Les préfets, représentants de l'Etat dans le département, ont conformément à l'article 72 de la constitution et à la loi du 2 mars 1982 la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et du contrôle administratif. Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, ils animent et coordonnent la prévention de la délinquance et de l'insécurité. Sous les mêmes réserves, ils fixent en matière de sécurité publique les missions des différents services et forces dont dispose l'Etat dans le département. Enfin, les responsables locaux leur rendent compte de l'exécution des missions qui leur ont été ainsi fixées.

Ainsi, la prévention de la délinquance, le maintien de l'ordre, la répression des infractions et la réinsertion des personnes condamnées sont indissociables et rendent indispensable une bonne collaboration entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Il importe que celles-ci, par une information réciproque, coordonnent leurs actions.

2.1. Le procureur général

Chargé de veiller à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel, le procureur général est le garant de la cohérence et de l'harmonisation de la politique pénale au sein des politiques publiques.

Il doit, en diffusant ses instructions générales et en les adaptant le cas échéant, veiller à leur mise en œuvre effective et assurer la coordination, l'animation et l'évaluation de la politique d'action publique des parquets de son ressort.

A cette fin, il lui revient de réunir régulièrement les chefs de parquet.

La cohérence et la qualité d'une politique pénale reposent sur une concertation au sein de l'institution judiciaire, élargie à ses partenaires et aux acteurs de la sécurité.

Cette concertation doit porter sur les objectifs communs et la coordination des moyens qui y sont consacrés.

L'organisation de conférences d'action publique en constitue l'une des modalités.

Elles fixent un cadre concret de communication sur les priorités de politique pénale arrêtées au plan national et adaptées au plan régional.

Elles organisent la concertation sur les conditions de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

Il convient d'en généraliser le dispositif. Il vous appartient d'arrêter, en fonction de vos ressorts respectifs, la composition de ces conférences et la fréquence de leurs réunions. Certains ont pu choisir le cadre régional ou interrégional, d'autres le cadre départemental.

Il me paraît opportun de préciser les points suivants :

- elles doivent nécessairement réunir les chefs de service de la police nationale et les commandants d'unité de la gendarmerie, être ouvertes aux magistrats du siège et aux responsables territoriaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- elles peuvent être ouvertes, en fonction des sujets abordés :
- aux préfets et aux membres du corps préfectoral chargés de la sécurité ou de la politique de la ville ;
- aux services de l'Etat intervenant en matière répressive ;
- aux représentants d'autres départements ministériels (éducation nationale...);
- peuvent également y être associés :
- les barreaux ;
- les chefs de greffe judiciaire ;
- les responsables d'associations, notamment celles habilitées par la justice ;
- la direction des affaires criminelles et des grâces, qui peut y être invitée.

Pour remplir ses missions et être en mesure de me rendre compte de la politique d'action publique dans son ressort, le procureur général veillera à recevoir régulièrement des procureurs de la République une synthèse qui portera notamment sur les événements marquants de la délinquance urbaine ayant justifié la mise en place de dispositifs particuliers, les réunions de police judiciaire qu'ils auront présidées, les actions significatives des contrats locaux de sécurité, la création et le suivi de groupements locaux de traitement de la délinquance.

Les procureurs généraux m'adresseront un bilan de ces synthèses.

2.2. Le procureur de la République

Le procureur de la République met en œuvre, en les adaptant le cas échéant à son arrondissement, les orientations de politique pénale.

Il les expose et en débat, selon des modalités définies entre chefs de juridiction, avec l'ensemble des magistrats de la juridiction.

Il doit analyser les réponses judiciaires données et veiller à leur cohérence, notamment par l'exercice des voies de recours.

Il rend compte de son action au procureur général qui peut lui adresser toutes instructions nécessaires à l'harmonisation de la politique pénale et des réponses judiciaires dans le ressort de sa cour d'appel.

Cette mise en œuvre de la politique pénale repose sur une démarche de diagnostic de sécurité et sur des échanges réguliers.

2.2.1. Le diagnostic commun de sécurité

L'élaboration des contrats de locaux de sécurité a conduit les services de l'Etat à s'engager dans une démarche originale de diagnostic de sécurité portant sur un constat de la situation en termes de délinquance et sur une analyse de la pertinence des réponses apportées.

Ce travail en commun entre les services de l'Etat repose sur l'engagement des préfets, procureurs de la République, chefs des services départementaux ou régionaux de la police nationale, commandants des unités de la gendarmerie nationale à recenser et échanger leurs informations relatives à la sécurité.

Les directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse et les services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent être associés à ce diagnostic.

Le diagnostic commun de sécurité implique la communication régulière entre les services de l'Etat chargés de la sécurité et les parquets des éléments statistiques dont ils disposent, relatifs à l'état de la délinquance, ses caractéristiques par catégories d'infractions, par lieux de commissions de celles-ci et par types de délinquants.

Il doit aussi porter sur les différentes modalités de réponse pénale ainsi que sur tout élément utile relatif aux délais de jugement et d'exécution de la sanction.

Afin de pouvoir vérifier la pertinence des choix de politique pénale mis en œuvre au plan local, les parquets étudieront les éléments statistiques fournis par les services enquêteurs qui portent sur les infractions pénales regroupées sous l'appellation « délinquance de voie publique » (vols avec effraction, vols d'automobile, vols d'accessoires automobiles, vols à la roulotte, dégradations hors incendies et attentats, vols avec violence, vols avec arme...).

Ce diagnostic doit s'enrichir par l'échange des analyses qualitatives de certains phénomènes de délinquance ou de certaines catégories de délinquants (notamment par les contributions de l'éducation nationale pour les violences scolaires, de la protection judiciaire de la jeunesse pour la délinquance juvénile ou des administrations fiscale et douanière sur l'économie souterraine).

Ce diagnostic commun de sécurité, pour conserver son sens et sa portée, doit faire l'objet d'actualisations régulières.

2.2.2. La réunion des chefs de service de police judiciaire

Il appartient au procureur de la République de réunir périodiquement les chefs de service de police judiciaire afin d'exposer les principaux axes de sa politique pénale, les modes de traitements judiciaires des contentieux et de définir, dans un débat constructif, harmonisé sous le contrôle du procureur général, les conditions d'une lutte efficace contre l'insécurité et la délinquance.

Pour améliorer le dialogue entre ces services et les parquets, j'invite les procureurs de la République à exploiter, de façon optimale, les outils de gestion mis à leur disposition afin qu'il puisse être procédé à une étude commune de l'ensemble des données statistiques.

Ces réunions régulières doivent être l'occasion d'analyser notamment les actions communes prévues dans les contrats locaux de sécurité, l'action publique à l'égard des mineurs et des délinquants récidivistes ou réitérants, des auteurs de violences urbaines et la mise en œuvre de la police de proximité en ce qui concerne son action judiciaire.

Elles doivent permettre aussi la mise en commun des résultats des actions engagées en termes d'enquêtes, de poursuites et de réponses pénales.

Par ailleurs, il convient de continuer à développer le contact direct entre les parquets et les enquêteurs, par l'organisation régulière de réunions d'officiers de police judiciaire qui constituent, à côté des sujets techniques qui y sont traités, un cadre approprié de communication sur la politique pénale.

2.2.3. Des stratégies communes de sécurité

Dans le respect des compétences et des missions respectives de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, les procureurs de la République participent à la détermination de contentieux prioritaires.

Le contrôle administratif, appliqué à certains commerces réglementés tels que les débits de boissons ou à des activités réglementées telles que les entreprises de spectacles, trouve également sa pleine efficacité lorsque la réponse judiciaire venant sanctionner le non-respect des décisions administratives concourt au renforcement de la sécurité des citoyens.

Par ailleurs, dans le cadre de la dynamique initiée par les contrats locaux de sécurité, il convient d'approfondir les actions associant les partenaires traditionnels (élus locaux, bailleurs sociaux, sociétés de transports...) et de vous associer à la sensibilisation de nouveaux partenaires socio-économiques (chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires d'espaces commerciaux, propriétaires de débits de bois-

sons, organisateurs de manifestations sportives ou de spectacles...) à un meilleur exercice de leur propre responsabilité en matière de sécurisation des espaces publics et privés.

II. – LES CONDITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE PÉNALE DE SÉCURITÉ

Il appartient aux procureurs de la République d'exercer pleinement la responsabilité de l'action publique sur leur arrondissement et de diriger l'activité de police judiciaire.

Les parquets ont largement adapté l'organisation de leurs services et leurs méthodes de travail afin d'exercer avec efficacité ces missions en :

- développant le traitement en temps réel des procédures ;
- systématisant la réponse pénale à l'égard des mineurs délinquants ;
- diversifiant la réponse pénale par un recours croissant aux alternatives aux poursuites ;
- améliorant l'information et la prise en charge des victimes d'infractions ;
- amplifiant les moyens d'une justice de proximité ;
- s'impliquant dans des politiques partenariales.

Il importe également qu'ils veillent tout autant à l'effectivité des décisions judiciaires. A cet effet, une circulaire spécifique à l'exécution des peines vous sera prochainement adressée.

L'aggravation des infractions de violences, la mise en cause de mineurs de plus en plus jeunes, la part grandissante d'infractions moins visibles, de nature astucieuse ou liées à une économie souterraine, caractérisent l'évolution actuelle de la délinquance. Ce constat doit amener les parquets à faire preuve de méthodes de travail dynamiques axées sur une démarche d'anticipation et d'initiative, et à mettre en œuvre une direction effective et renforcée de l'activité de police judiciaire.

1. Une démarche d'anticipation et une méthode dynamique dans la conduite de l'action publique

1.1. *L'anticipation de l'action publique en matière de phénomènes urbains violents*

La coordination des actions de police administrative et de police judiciaire ainsi que l'harmonisation des interventions notamment en cas d'événements susceptibles d'affecter l'ordre public et de déborder

sur des incidents pouvant avoir des conséquences judiciaires reposent sur une information complète et réciproque des préfets et des magistrats du ministère public.

Pour ces événements, les procureurs généraux et procureurs de la République ont vocation à être destinataires, en temps réel, des rapports, messages et bulletins d'information ou d'alerte diffusés aux préfets par les services des ministères de l'intérieur ou de la défense, nécessaires à l'harmonisation de ces actions, dans le cadre de modalités de transmission arrêtées en accord avec les préfets.

Cette information s'inscrit dans l'esprit de la circulaire du 23 décembre 1998, relative aux réponses judiciaires aux violences urbaines, qui rappelle l'intérêt des cellules de crise et des dispositifs de police judiciaire, complémentaires aux opérations de maintien de l'ordre et permettant l'interpellation des auteurs d'infractions.

Indispensables pour l'appréhension du phénomène de bandes, ces messages, bulletins ou rapports sont également exploitables par les parquets pour tout événement rassemblant un grand nombre de personnes (manifestations, rencontres sportives, spectacles, événements festifs de quartier ou dans les centres commerciaux).

Ainsi, les parquets doivent être en mesure d'anticiper l'action publique, éventuellement par des réquisitions écrites de contrôles d'identité ciblés, et de réagir à la commission d'infractions nombreuses dans un temps très court en veillant, par une concertation étroite avec le préfet, à ce que ces opérations ne présentent pas de risque évident pour l'ordre public.

Parallèlement, les parquets aviseront l'autorité préfectorale et les services de police des décisions judiciaires (délèvements, condamnations ou dates de délibéré) susceptibles d'avoir à leur tour des conséquences sur l'ordre public.

Ils veilleront, par ailleurs, à communiquer sur la réponse judiciaire apportée à ces événements pour pallier tout nouveau phénomène violent en réaction à l'action de la justice.

1.2. Le choix de contentieux prioritaires : la lutte contre les économies souterraines et les phénomènes de bandes

Afin d'aller au-delà du traitement quotidien de la délinquance de voie publique, il convient d'accentuer les efforts vers la recherche et la répression d'une délinquance moins visible qui s'alimente de la première et qui contribue à l'existence d'économies souterraines dans les quartiers urbains (trafics locaux de stupéfiants, recels organisés, travail illégal, trafic de faux documents).

Les procureurs de la République, en déterminant ces contentieux prioritaires, orienteront les services de police judiciaire vers des objectifs ciblés, tout en tenant compte de l'action des différents services administratifs susceptibles d'intervenir ou d'exercer leurs compétences dans ces domaines (direction générale des douanes et des droits indirects, direction des services fiscaux, direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, services de contrôle de l'URSSAF...).

L'utilisation des informations parvenant à la connaissance des parquets en temps réel, le lien entre les magistrats assurant la permanence et ceux plus spécialement chargés du secteur financier ou de la lutte contre le trafic de stupéfiants permettront d'appréhender plus précisément ces économies parallèles qui sont le fait de majeurs et mineurs, organisés en bandes, exprimant un fort sentiment d'appartenance identitaire et cherchant à s'assurer la maîtrise d'un territoire, notamment par des trafics locaux et des actes portant atteinte aux personnes extérieures au quartier.

A cet égard, les moyens pour caractériser les délits de proxénétisme, de la drogue ou de blanchiment évoqués par la circulaire du 17 juin 1999 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants doivent être rappelés.

En outre, dans un double souci de répression et de protection des mineurs entraînés et utilisés dans ces trafics locaux, des informations seront utilement recueillies auprès des magistrats du parquet chargés des mineurs, voire auprès des services de la protection judiciaire de la jeunesse, qui peuvent porter à la connaissance des magistrats des éléments relatifs aux réseaux d'économie souterraine.

Par ailleurs, des actions ciblées seront engagées pour lutter contre les violences commises en bandes. Une circulaire signée des ministres de la justice, de la défense et de l'intérieur vous sera prochainement adressée ainsi qu'aux préfets.

1.3. Le choix de sites prioritaires d'action publique

La démarche de diagnostic commun de sécurité menée avec l'autorité préfectorale peut conduire les procureurs de la République, dans des secteurs géographiques où le niveau d'insécurité met en péril la cohésion sociale, à définir, en concertation, des lieux prioritaires d'action publique.

Dans ces sites, il importe de mettre en place des opérations de police judiciaire renforcées et ciblées dont la finalité doit être opérationnelle et judiciaire.

A cet égard, les groupes locaux de traitement de la délinquance définis par les circulaires des 26 juin 1996 et 15 décembre 1999 constituent l'un des outils d'une action publique territoriale affinée.

Dirigé par le procureur de la République ou l'un de ses substituts, le GLTD réunit les services répressifs, certaines administrations et, au cas par cas, les intervenants institutionnels du territoire concerné.

Il a pour objet :

- la mise en place de correspondants désignés qui mobilisent leurs actions sur une période donnée en se réunissant à intervalles réguliers ;
- la définition d'objectifs précis, propres à chaque GLTD (lutte contre les violences scolaires, suivi de délinquants réitérants, lutte contre les trafics locaux...);
- la mise en œuvre d'un plan d'action suivi en continu.

Donnant lieu à une cartographie précise de la délinquance, le GLTD est de nature à permettre un travail d'analyse du taux d'élucidation et des moyens de l'améliorer communs aux services enquêteurs et au parquet.

Dans ce cadre, les substituts référents pourront être appelés à demander aux services enquêteurs de reprendre ponctuellement des procédures dressées contre « auteurs inconnus », notamment pour les infractions d'atteintes graves aux personnes, aux fins d'opérations de police technique et scientifique ou de rapprochements.

De même, un travail commun pourra s'élaborer sur l'exploitation des registres de main courante de la police ou des carnets de déclarations de la gendarmerie.

Compte tenu de la finesse de l'action publique qui y est développée et de l'implication personnelle de ses membres, les GLTD doivent être limités dans le temps et dans l'espace.

Les modalités de fonctionnement des GLTD vous sont rappelées en annexe.

2. Une direction effective de l'activité de police judiciaire

La mission de police judiciaire, c'est-à-dire la recherche, la constatation et l'élucidation des infractions, est exercée sous l'autorité du ministère public.

Pour ce faire, les procureurs généraux et procureurs de la République tiennent respectivement de la loi un pouvoir de surveillance (rappelé en annexe) et un pouvoir de direction de la police judiciaire.

Ce pouvoir de direction se manifeste notamment par la participation à la détermination des moyens d'enquête.

2.1. Le choix du service d'enquête

Principe posé par les textes réglementaires, le libre-choix du service enquêteur ne peut s'entendre hors d'un contexte parfaitement éclairé et précis.

Outre la diversité des services de police judiciaire, les réformes récemment intervenues dans l'organisation de ces services ont toutes des incidences sur la direction et le contrôle des missions de police judiciaire, notamment sur l'exercice du libre-choix du service enquêteur.

Il est donc nécessaire que les procureurs généraux et les procureurs de la République aient une bonne visibilité de l'organisation des services et des missions que ceux-ci peuvent se voir confier en matière de police judiciaire.

En effet, la saisine d'un service d'enquête ne peut se concevoir qu'au regard des perspectives de traitement des procédures, bien évidemment étroitement liées à la charge de travail des services enquêteurs. C'est pourquoi, la communication périodique des informations relatives aux moyens et aux objectifs attribués aux services d'enquêtes comme celles portant sur leurs charges est une condition nécessaire à l'exercice de ce choix dans de bonnes conditions.

C'est ainsi que des protocoles d'enquête seront établis de façon concertée, sous le contrôle des procureurs généraux, entre les procureurs de la République et les chefs de service de police judiciaire. Ces protocoles, qui pourront lorsque des circonstances particulières le justifient recevoir des exceptions, rappelleront aux magistrats du parquet les services qu'il y a lieu de saisir au regard de critères qu'ils détermineront et qui peuvent notamment être liés à la gravité des faits ou aux circonstances de leur commission.

Ils feront l'objet de la part des procureurs de la République d'une évaluation régulière qui sera portée à la connaissance des procureurs généraux et par leur intermédiaire adressée à la direction des affaires criminelles et des grâces, afin que toute difficulté puisse faire l'objet d'une analyse commune avec la direction générale de la police nationale ou la direction générale de la gendarmerie nationale.

En outre, les procureurs de la République adresseront, pour information, aux magistrats instructeurs tout document leur permettant de mettre en œuvre une politique de saisine éclairée.

2.2. Les délais d'enquête de la loi du 15 juin 2000

L'encadrement des délais d'enquête prévu à l'article 75-1 du code de procédure pénale, issu de la loi du 15 juin 2000, marque la nécessité de mieux exercer et diriger les missions de police judiciaire ainsi que d'évaluer la charge de travail des services par les procureurs de la République.

Cette exigence procédurale justifie que les parquets soient mis en mesure de prendre part à la définition des moyens nécessaires à la réalisation des enquêtes, sous réserve de la compétence des autorités hiérarchiques.

Cette définition implique un échange d'informations entre les procureurs de la République et les chefs de service de police judiciaire afin que soient dégagés d'une part les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de l'action publique et d'autre part les moyens particuliers à mettre en œuvre ponctuellement dans le cadre de contentieux spécifiques, ou pour la réalisation d'une enquête longue ou complexe.

2.3. *L'amélioration du suivi des procédures*

Le traitement en temps réel, aujourd'hui généralisé à l'ensemble des juridictions, a mis le parquet en mesure de mieux exercer la mission de direction de l'activité de police judiciaire qui lui est confiée par la loi. Il a permis, notamment, une orientation plus rapide des enquêtes vers une réponse pénale diversifiée.

Cette réponse doit faire l'objet d'analyses au sein du parquet afin d'être en permanence adaptée à l'évolution de la délinquance.

Par ailleurs, le traitement en temps réel doit évoluer vers un meilleur suivi de la qualité des procédures et permettre, dans la durée, la gestion d'enquêtes préliminaires plus complexes.

C'est ainsi qu'il conviendra, sans qu'une définition uniforme peu compatible avec la diversité des juridictions puisse être donnée, d'adapter les méthodes de travail des parquets sur le modèle déjà existant des bureaux d'enquête.

Ce mode d'organisation doit permettre aux magistrats du parquet d'exercer, dans leur spécialisation, un véritable suivi des procédures qui ne peuvent recevoir une réponse immédiate en privilégiant le contact direct avec les enquêteurs, en prenant connaissance régulièrement des procès-verbaux qu'ils établissent et en donnant de nouvelles instructions.

Il est aussi le moyen d'éliminer tous les délais inutiles afin que des enquêtes plus complexes soient traitées avec la même efficacité que les affaires relevant de la petite délinquance.

III. – LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES ACTIONS

Le suivi et l'évaluation sont nécessaires à la crédibilité des actions entreprises et préservent la capacité d'adaptation et d'évolution des politiques mises en place. Ils traduisent la volonté de modernisation engagée depuis plusieurs années par l'ensemble des services de l'Etat et notamment l'institution judiciaire.

Ils permettent d'initier un processus d'explication et de dialogue avec les élus, les milieux associatifs et les citoyens dont les préoccupations et les attentes en matière de sécurité sont importantes.

1. Le suivi et l'évaluation mis en œuvre au plan local

1.1. *L'objectif*

Trop souvent, alors qu'ils consentent des efforts importants au stade de la définition des actions à entreprendre, les acteurs locaux semblent négliger cette phase ultérieure.

Ainsi, qu'il s'agisse des contrats locaux de sécurité ou du fonctionnement des groupes locaux de traitement de la délinquance, des antennes ou des maisons de justice, la plupart des études menées ont révélé un déficit en ce domaine dû, le plus souvent, au fait que les conditions du suivi et de l'évaluation n'avaient pas été prévues initialement, sinon de manière insuffisante.

Or, le caractère souvent expérimental des actions mises en œuvre tout comme les ajustements fréquents que requiert le traitement de la sécurité rendent indispensable la mise en place d'un suivi rigoureux.

L'institution judiciaire doit s'engager et rester mobilisée sur les opérations dont l'évaluation et le suivi auront montré l'intérêt.

Je demande donc aux procureurs généraux de veiller à ce que toute mise en œuvre d'action nouvelle, toute implication dans un dispositif nouveau d'un parquet de leur ressort soient accompagnées, dès l'origine, de modalités particulières de suivi et d'évaluation. Ils devront notamment s'assurer que l'ensemble des composantes de l'institution judiciaire – représentants du siège, responsables des services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire – se trouve associé à ces démarches de suivi et d'évaluation.

Enfin, ils devront repérer les innovations qui méritent d'être valorisées et généralisées et les porter à ma connaissance.

Par ailleurs, je vous informe que la direction des affaires criminelles et des grâces élabore des questionnaires normalisés sur les GLTD, les antennes et les maisons de justice. Ces documents vous parviendront dans les prochaines semaines et devront être renseignés chaque année par les procureurs de la République et procureurs généraux afin de favoriser la diffusion de bonnes pratiques.

1.2. *Les moyens du suivi et de l'évaluation*

Il appartient à l'autorité judiciaire de créer les conditions de l'évaluation des actions qu'elle entreprend au moyen d'outils pertinents.

1.2.1. Une mobilisation d'abord interne

Outre l'organisation de réunions d'échanges, les moyens du suivi et de l'évaluation relèvent d'abord de la volonté et de la capacité initiales des acteurs à fixer eux-mêmes clairement leurs objectifs et à repérer les indicateurs pertinents qui permettront de mesurer les évolutions.

Les indicateurs retenus doivent permettre le pilotage des actions, la vérification de l'effectivité de leur réalisation, la connaissance des moyens mobilisés et des impacts en se référant aux écarts constatés entre plusieurs périodes.

Il importe donc que tous les interlocuteurs concernés (services de police judiciaire, transporteurs, bailleurs, responsables d'espaces commerciaux...) participent à la définition des données afin d'être en mesure de contribuer à la production collective d'informations et à leur mise en perspective.

L'autorité judiciaire peut ainsi légitimement leur demander la production de statistiques et leur mise en commun.

Pour sa part, il appartiendra à chaque procureur, dans les limites des outils informatiques et statistiques dont il dispose, de présenter les termes et les modalités de la réponse pénale mise en œuvre.

Ainsi, les parquets de la région parisienne qui disposent du logiciel INFOCENTRE sont en mesure de faire état de la gamme de toutes les réponses apportées pour chaque type de contentieux dont ils ont été saisis et ce, par commune de commission des faits. Cet outil s'avère particulièrement utile pour la mise en œuvre et le suivi des contrats locaux de sécurité et, de manière générale, de toute action de police judiciaire.

Je vous demande donc de veiller à la qualité de la saisie informatique des procédures, point de départ de toutes les exploitations statistiques.

1.2.2. L'appel à des dispositifs externes

Si le suivi et l'évaluation requièrent avant tout la mobilisation des acteurs locaux, des dispositifs externes existent et sont mobilisables à l'appui de telles démarches. Ils sont susceptibles notamment de favoriser une approche plus qualitative de l'évaluation.

Dans ce cadre et sans prétendre à l'exhaustivité, les juridictions peuvent passer des accords avec certaines universités aux fins de réalisation de recherches ou d'études particulières en recherchant des financements diversifiés et, pour partie, locaux.

Peuvent ainsi être cités, la Mission de recherche droit et justice et le Comité des études et de la programmation du ministère de la justice. Ces deux structures, l'une sur le champ de la recherche et l'autre sur

celui des études, sont susceptibles de financer les projets formalisés par un cahier des charges dont ils seront saisis par la direction des affaires criminelles et des grâces, sous réserve de leur valeur scientifique et du respect de leurs propres règles.

Enfin, il faut également citer les structures plus spécialisées comme l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) dont la présidence du conseil d'administration est assurée par le directeur des affaires criminelles et des grâces et qui peut, au titre de sa programmation, retenir les demandes locales d'évaluation portant sur des actions initiées dans le domaine de la lutte contre les toxicomanies.

2. Le suivi et l'évaluation mis en œuvre au plan national : le rôle particulier de la direction des affaires criminelles et des grâces

Depuis près de deux ans, la direction des affaires criminelles et des grâces a intégré dans ses missions à la demande du garde des sceaux le suivi et l'évaluation des politiques pénales.

Cette orientation nouvelle répond d'une part à une logique fonctionnelle qui est de connaître et d'évaluer les résultats obtenus et d'autre part à la nécessité de dresser un état du fonctionnement de la justice pénale et de rendre compte de son action dans la lutte contre la délinquance.

Un dispositif d'ensemble a progressivement été mis en place. La première étape a consisté à poser le principe d'un rapport annuel de politique pénale permettant d'avoir une remontée complète de l'information pour l'analyser et en faire une synthèse qui a largement été diffusée. A l'avenir, ces rapports comporteront des références chiffrées qui rendront compte de manière encore plus précise des phénomènes de délinquance, de la manière dont ils auront été traités et également des moyens de police judiciaire mis à la disposition des parquets en corrélation avec l'état des saisines des différents services ou unités.

La deuxième étape a consisté à dégager les grands axes de travail de la direction et leur donner une traduction effective dans un document qui vous a également été diffusé et qui accorde une place importante au suivi et à l'évaluation des politiques pénales. C'est pourquoi, la question de la sécurité sera traitée par cette direction selon les modalités déjà retenues, à savoir :

- participation de représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces aux différentes conférences locales de politique pénale ;
- élaboration de fiches techniques particulières d'aide à la mise en place du suivi et de l'évaluation ;

- élaboration de questionnaires normalisés relatifs au fonctionnement des GLTD, antennes et maisons de justice permettant une structuration de l'information ;
- tenue au sein d'Intranet DACG d'une rubrique particulière de veille sur l'ensemble des productions de connaissance traitant de la sécurité auxquelles les praticiens des juridictions pourront se référer ;
- rédaction d'un numéro des Carnets de politique pénale sur le thème de la sécurité qui consistera à donner la parole aux acteurs de terrain et à valoriser les actions significatives.

Ces différentes actions permettront à la direction des affaires criminelles et des grâces de satisfaire encore plus pleinement à sa mission d'aide et d'assistance aux juridictions dans le cadre d'échanges plus fréquents.

IV. - LA COMMUNICATION

L'efficacité de l'action de la justice repose sur la confiance dont elle doit bénéficier de la part de nos concitoyens.

Cette confiance ne peut être obtenue que par le dialogue et la transparence sur les objectifs poursuivis, les actions conduites et les résultats observés.

Les premiers rapports de politique pénale ont montré que plusieurs chefs de parquets et de parquets généraux avaient intégré la dimension de communication.

Les contrats locaux de sécurité ont modifié les relations de l'autorité judiciaire à son environnement.

Ils ont conduit à une meilleure compréhension de l'intervention judiciaire, notamment par les élus locaux, et ont permis de renforcer la lisibilité de l'action de la justice.

Il importe que cette communication se généralise et puisse se réaliser tant dans les palais que dans d'autres lieux publics, notamment dans les enceintes habituelles d'exercice de la démocratie telles que les mairies, les conseils généraux et régionaux.

Elle vous permettra d'expliquer l'exercice quotidien de la justice pénale, de faire connaître les choix et les contraintes dans lesquels s'inscrit l'action du parquet et d'exposer la nature des réponses pénales mises en oeuvre.

Cependant, la communication en direction des citoyens reste encore perfectible.

C'est pourquoi, je vous invite à organiser des points de presse périodiques sur la politique de lutte contre la délinquance et à participer ponctuellement à des réunions d'information dans les sites prioritaires d'action publique.

Cette capacité à communiquer, fondée sur des données rigoureuses et vérifiées grâce aux actions de suivi et d'évaluation et permettant la mise en relation, sur un territoire donné, de la délinquance constatée et des réponses pénales apportées, donnera ainsi une plus grande transparence à la politique pénale.

Vous déterminerez localement les modalités de ces actions de communication.

Je ne verrai que des avantages à ce que vous les organisiez avec l'autorité préfectorale.

*
* *

Je mesure la charge que le nombre et l'importance de leurs missions représentent pour les magistrats du ministère public.

Je sais que vous vous en acquittez avec conscience et diligence.

La sécurité est une production collective. Je vous demande donc de mettre en oeuvre les présentes instructions qui s'inspirent pour une bonne part de vos pratiques et de m'en rendre compte dans le cadre des rapports annuels de politique pénale.

Conformément à la décision du conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001, la présente circulaire sera relayée par des instructions des ministres de l'intérieur et de la défense aux services de police et de gendarmerie que je vous communiquerai.

*La garde des sceaux,
ministre de la justice,*

M. LEBRANCHU

ANNEXE I

LISTE DES CIRCULAIRES RELATIVES À LA SÉCURITÉ AU QUOTIDIEN

Liste des circulaires :

- 26 juin 1996 sur la gestion des crises urbaines ;
- 23 décembre 1998 et 15 décembre 1999 sur les réponses judiciaires aux actes de violences urbaines ;
- 2 janvier 1998 sur la sécurité dans les transports publics ;
- 28 octobre 1997, 5 janvier et 9 mars 1998, 7 juin 1999 sur les contrats locaux de sécurité ;
- 15 juillet 1998 sur la politique pénale en matière de délinquance juvénile, 6 novembre 1998 et 13 octobre 1999 sur le suivi de la délinquance des mineurs et du mémento pratique relatif à l'action des parquets en direction des mineurs délinquants le 18 octobre 1999 ;
- 13 juillet 1998 sur la politique pénale d'aide aux victimes ;
- 13 octobre 1998 et 25 janvier 2000 sur les violences en milieu scolaire ;
- 17 juin 1999 sur les réponses judiciaires aux toxicomanies ;
- 17 juin 1999 sur la lutte contre les trafics de stupéfiants ;
- 5 juillet 2000 sur l'exercice des missions de police judiciaire de la police de proximité et ses relations avec l'autorité judiciaire (garde des sceaux, ministre de la justice et ministre de l'intérieur).

ANNEXE II

LES GROUPES LOCAUX DE TRAITEMENT DE LA DÉLINQUANCE (GLTD)

I. - FONCTIONNEMENT

La création d'un GLTD est souvent arrêtée dans le cadre du plan départemental de sécurité ou lors de la conclusion d'un CLS.

Le GLTD se réunit à intervalles réguliers. Sa structure souple varie selon les contentieux locaux qui la motivent.

Créé et animé par le procureur de la République ou son représentant, il est généralement constitué d'un représentant des services de police ou de gendarmerie, d'un élu de la collectivité locale concernée et, en fonction des sujets traités, des autres partenaires de l'action judiciaire (éducation nationale, bailleurs institutionnels), ainsi que des autres services répressifs (services fiscaux départementaux, administration des douanes, direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).

II. - MISSIONS

Le GLTD constitue un lieu d'échange privilégié sur la vie du quartier.

Il est instauré dans un but premier d'action publique, afin de parvenir à une meilleure visibilité et une meilleure coordination de l'action des services de justice et de police sur le terrain : le procureur de la République définit les priorités d'action publique concernant les faits commis dans le quartier ; il est amené à expliquer les choix opérés aux partenaires du groupe.

Le GLTD se voit assigner des missions variables suivant la situation concernée. Les conclusions auxquelles il aboutit doivent connaître des prolongements dans les actions administratives et judiciaires conduites par chacun des participants.

Exemples :

- protection des lieux à haut risque, notamment par une présence policière plus soutenue, ou par la réalisation de travaux de sécurité appropriés par les bailleurs ;
- actions de sensibilisation de la population sur différents enjeux (sur le port d'arme par exemple) ;
- appréhension des phénomènes de bandes rivales urbaines (possibilité de GLTD commun à deux parquets) ;
- traitement de l'absentéisme scolaire ou des phénomènes de violences scolaires.

Exemples particuliers en matière de lutte contre l'économie souterraine :

- à Lyon, le GLTD du quartier de la Duchère a assuré la coordination entre les différents services compétents pour détecter en amont les phénomènes de blanchiment ou d'économie souterraine. La commission de lutte contre la criminalité organisée a regroupé, sur l'initiative du procureur de la République, les chefs de service de la police, de la gendarmerie, des douanes, des impôts et de la DDCCRF ;
- à Amiens, le conseil régional d'action publique a permis de mettre en place des actions spécifiques de lutte contre les trafics locaux. Une cellule interservices a été installée à Amiens en janvier 2001. Elle associe les mêmes acteurs départementaux qu'à Lyon et s'attache notamment à intensifier la lutte contre les trafics de véhicules volés. D'autres cellules seront installées à Senlis ou Beauvais si l'expérience d'Amiens est concluante.

III. - BILAN ET APPRÉCIATION APPORTÉS PAR CERTAINS PARQUETS

Dans le cadre de l'analyse des contrats locaux de sécurité, le ministère de la justice a recensé 42 contrats dans lesquels un groupe local de traitement de la délinquance (ou une structure proche en raison de sa composition, de son fonctionnement ou de ses objectifs) a été créé ou décrit dans une fiche-action.

Les parquets dressent un bilan encourageant des structures qu'ils ont mises en place :

- ils n'utilisent cette structure que lorsqu'elle présente un intérêt véritable ;
- elle a donc vocation à disparaître quand une évolution positive est constatée dans la vie du quartier ;
- parallèlement, il est utile que la clôture d'un GLTD fasse l'objet d'un relais, pour prolonger la dynamique créée entre les partenaires, notamment par le biais du CLS ;
- il est nécessaire de lui préserver une certaine souplesse de fonctionnement ;
- la structure créée doit répondre aux besoins d'action partenariale et de territorialisation des parquets ;
- la mise en place du GLTD suppose que l'ensemble de la délinquance locale soit suivie par le substitut référent ;
- la constitution d'un GLTD et le suivi de l'action déterminée en son sein nécessite un investissement important pour le parquet et pour les autres membres du groupe.

ANNEXE III

SURVEILLANCE DES OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL

1. Habilitation des officiers de police judiciaire

Les conditions de cette habilitation sont fixées par les articles 16, R. 13 à R. 15-6 du code de procédure pénale. L'examen de ces conditions doit s'inscrire dans une perspective dynamique dépassant la seule appréhension administrative du dossier de l'officier de police judiciaire dont l'habilitation est sollicitée.

C'est ainsi que l'affectation de l'officier de police judiciaire, dans un service ou une unité expressément visés par le décret du 9 mai 1995, n'emporte pas pour conséquence un droit acquis à habilitation.

Le contrôle du procureur général doit en effet dépasser cet aspect strictement formel pour porter aussi sur l'activité réellement exercée par l'officier de police judiciaire au sein de son service, toute précision en ce sens pouvant être demandée à l'autorité hiérarchique ayant sollicité l'habilitation.

Par ailleurs, à l'occasion de la transmission du dossier d'un officier de police judiciaire, dans le cadre d'une mutation, le parquet général dans lequel cet officier de police judiciaire a exercé ses fonctions adressera spontanément, au parquet général d'affectation, toute observation pertinente susceptible d'influer sur la décision d'habilitation à intervenir. Ces observations prendront la forme d'un document écrit qui sera versé au dossier de l'officier de police judiciaire.

Enfin, tout chef d'un service ou d'une unité exerçant des missions de police judiciaire doit être considéré comme ayant vocation, dans les procédures les plus importantes ou les plus complexes, à exercer les attributions liées à sa qualité d'officier de police judiciaire en tant que directeur d'enquête et doit, à ce titre, être habilité.

2. Notation des officiers de police judiciaire

L'article 19-1 du code de procédure pénale prévoit désormais que « la notation par le procureur général de l'officier de police judiciaire habilité est prise en compte pour toute décision d'avancement ».

La refonte des articles D. 44 et D. 47 du code de procédure pénale réalisée par le décret n° 98-1203 du 28 décembre 1998 a précisé les modalités d'établissement de cette notation qui constitue l'une des voies privilégiées permettant à l'autorité judiciaire d'exercer son pouvoir de surveillance.

Cette place centrale tenue aujourd'hui par la notation des officiers de police judiciaire mérite d'être soulignée, en rappelant à cet égard les termes de la circulaire du 15 mars 2000 fixant les règles pratiques de cette notation, dont seule l'application rigoureuse, notamment dans le respect des calendriers qui vous ont été fixés, est de nature à assurer l'effectivité des dispositions de l'article 19-1 du code de procédure pénale.