



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction des affaires criminelles et des grâces

LE GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le **01 OCT. 2020**

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
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République
près les tribunaux judiciaires

POUR INFORMATION

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 judiciaires
Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

N° NOR : JUSD2025423 C

N° CIRCULAIRE : CRIM-2020-20/E1/24-09-2020

REFERENCES : DP 2020/0061/O1

TITRE DETAILLE : Circulaire de politique pénale générale

MOTS CLES : justice de proximité, trafic de stupéfiants, rodéos, squats, violences intrafamiliales, atteintes à la probité, terrorisme, détention provisoire, exécution des peines, remontée d'information, communication des procureurs

Dans les métropoles comme dans les zones périurbaines ou rurales, une part de la société qui se sent fragilisée est confrontée au défi majeur que représentent les petite et moyenne délinquances et l'insécurité qu'elles génèrent. Or les sondages d'opinion¹ reflètent aujourd'hui chez un trop grand nombre de nos concitoyens un manque de confiance dans la capacité de l'institution judiciaire à apporter la réponse adaptée à la situation telle qu'ils la vivent ou la perçoivent. Notre démocratie ne peut se satisfaire de cette dégradation du lien essentiel entre les citoyens et la justice.

C'est donc ensemble qu'il nous revient, de repenser une part de l'action pénale pour qu'elle soit plus effective, plus rapide, mieux comprise, et ainsi asseoir la pleine crédibilité de l'autorité judiciaire.

Les moyens n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions qui vous ont été fixées. La loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 a déjà permis de faire évoluer favorablement la situation. **En 2021, avec 8% d'augmentation, le ministère de la justice va bénéficier de son budget le plus élevé depuis un quart de siècle et de recrutements dans des proportions inédites.** C'est le reflet de la considération que le Gouvernement porte à son action.

Je connais votre attachement au service d'une justice de qualité, rendue avec célérité, dans la recherche permanente de l'équilibre entre le respect des droits et libertés individuelles des personnes mises en cause et l'attention portée aux victimes.

Dans le cadre de la politique pénale que j'entends porter et qu'il vous revient de mettre en œuvre, je souhaite qu'aux côtés des politiques conduites contre les formes de grandes criminalités, une attention particulière **soit portée à la lutte contre les infractions affectant nos concitoyens dans leur quotidien.** C'est l'objet de cette circulaire de politique pénale générale.

➤ Vers une justice de proximité plus accessible

Le justiciable doit pouvoir accéder à la justice de manière simple et fluide.

Lors de sa déclaration de politique générale prononcée le 15 juillet 2020 devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a souligné que **« dans beaucoup de territoires, la petite délinquance, les petites incivilités, le tag, l'insulte, le petit trafic, les troubles à ce que le code communal appelle la tranquillité publique, se sont développés au point de gâcher la vie des gens. Ils se sont développés car, faute de réponse judiciaire, une forme d'impunité s'est installée. Et elle s'est installée par manque de reconnaissance et de moyens accordés par l'Etat à l'autorité judiciaire ».**

La proximité de la justice consiste à savoir mieux répondre et dans un temps rapproché, aux besoins des justiciables : vous le savez, l'attente d'un procès puis d'une décision de justice est une épreuve pour celles et ceux qui y sont confrontés, qu'ils soient prévenus ou victimes bien sûr².

Une réponse pénale efficace, qu'il s'agisse d'une alternative aux poursuites ou d'une convocation devant une juridiction de jugement, suppose qu'elle intervienne dans des délais resserrés, tant la plus-value de l'audience publique diminue à distance des faits. A ce titre, vous devrez en premier lieu veiller à ce que les procédures puissent être traitées dans des délais raisonnables au sein des services de police et unités de gendarmerie, lesquels doivent vous tenir informés de l'état d'avancement de celles ouvertes d'initiative depuis plus de 6 mois. Je connais votre inquiétude quant à la question des stocks en amont de votre saisine et ai demandé à la DACG d'y travailler avec les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales afin qu'un retour avec des propositions d'évaluation et de traitement puissent vous être fait rapidement.

¹ 73 % des sondés estiment que la justice n'est globalement pas assez sévère – Ifop septembre 2020.

62 % considèrent que la justice fonctionne mal – Ifop septembre 2019.

² Une circulaire spécifique sur la justice de proximité sera adressée aux chefs de cours dans les prochains jours.

Dans les cas où les délais de convocation devant un tribunal sont trop longs, les procureurs doivent privilégier d'autres orientations permettant de rendre une décision dans un temps plus proche des faits. Ces délais doivent ainsi être les plus courts possible et ne sauraient raisonnablement excéder huit mois. Lorsque la sanction est mieux comprise et la prise en compte des besoins de la victime assurée, la réponse n'est pas dégradée, mais bien efficiente. La célérité de l'action judiciaire participe de sa crédibilité. Vous veillerez ainsi à adapter la mise en œuvre de la politique pénale aux capacités de traitement de vos juridictions, dont les commissions pénales constituent l'organe adapté pour échanger sur la question des stocks à audier.

La proximité de la justice doit aussi être géographique : il s'agit d'un élément essentiel de l'évolution qui doit être opérée entre l'autorité judiciaire, les territoires et leurs acteurs.

Je souhaite que les procureurs de la République s'appuient sur leur réseau de délégués (DPR), qui sont des relais de qualité dans les réponses données par les parquets à un spectre étendu d'infractions de moindre gravité.

Dans le cadre du développement de la justice de proximité et dans la continuité de ma lettre du 31 juillet 2020, ils devront être mobilisés sur l'ensemble de leurs missions, **dans davantage de lieux de justice,** afin d'être plus proches de nos concitoyens.

Cette proximité accrue, supposant de nouveaux recrutements ou une activité plus soutenue pour ceux déjà en fonction, doit permettre d'apporter des réponses plus réactives à la petite délinquance du quotidien.

Vous veillerez à ce que les délégués du procureur soient pleinement intégrés au sein des parquets et associés aux enjeux de la juridiction, en organisant notamment des réunions dédiées. La DACG mettra à votre disposition des modèles de projets de service et de memento de politique pénale spécifiques à leur activité, comme elle l'a déjà fait pour le traitement en temps réel.

J'attacherais du prix à ce que les procureurs généraux soient attentifs à la cohérence de l'emploi des délégués du procureur sur leurs ressorts, notamment lorsque des délégués interviennent auprès de plusieurs parquets ou lorsqu'un département ou une même agglomération est divisé en plusieurs ressorts. Ils pourront organiser des rencontres annuelles les associant avec les procureurs afin de favoriser les échanges de pratiques.

La justice de proximité impose également que les relations institutionnelles soient localement renforcées, à la fois pour gagner en efficacité et pour parfaire la connaissance de l'action de l'autorité judiciaire. **Les procureurs devront veiller à associer les acteurs des collectivités locales dans le traitement global des problématiques d'insécurité.** Ils s'attacheront à réunir les maires de leur ressort, ou solliciteront d'intervenir lors de l'assemblée générale départementale des maires, afin de leur expliquer leur politique pénale et d'échanger avec eux sur les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans leurs communes.

➤ **L'attention portée à la délinquance du quotidien**

La proximité s'entend également de la lutte contre les infractions qui altèrent les conditions de vie au quotidien de nos concitoyens, par l'insécurité qu'elles génèrent.

Vous resterez ainsi vigilants aux réponses apportées à toutes les formes de violence, notamment les violences urbaines ou celles commises dans les transports ou à l'encontre des élus³ et des personnels municipaux.

Votre action devra bien sûr continuer à s'attacher à lutter contre les trafics de stupéfiants qui affectent certains quartiers et s'accompagnent régulièrement d'occupations illicites de halls d'immeuble, voire de logements, et génèrent une violence intolérable.

³ Cf. circulaire du 7 septembre 2020 relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des élus.

L'économie souterraine qu'ils nourrissent, souvent via le blanchiment, doit faire l'objet d'une priorisation avec un suivi dédié, au sein des bureaux des enquêtes notamment. Les procureurs s'assureront que les investigations patrimoniales soient systématiquement conduites dans le cadre des enquêtes qu'ils dirigent et soient requises dans les informations judiciaires. Ils s'assureront que les GIR, encore insuffisamment sollicités, soient par principe saisis aux côtés des services ou unités spécialisés. Lors de l'audience de jugement, les représentants du ministère public devront porter une attention particulière aux confiscations qui peuvent être encourues et envisager lorsque la situation s'y prête, à requérir des peines d'amende, trop rarement prononcées contre les auteurs de cette délinquance⁴.

Les procureurs doivent s'attacher à assécher les réseaux de distribution de stupéfiants grâce, par exemple, au recours à l'amende forfaitaire délictuelle à l'encontre des usagers⁵. Ils veilleront à développer des réponses spécifiques incluant un volet éducatif à l'égard des mineurs exploités par les réseaux, souvent comme guetteurs ou livreurs.

La pratique des rodéos motorisés dits « rodéos urbains », dangereuse pour nos concitoyens, nuit gravement aux conditions de vie des habitants de nombreux quartiers. Je sais les procureurs conscients des perturbations majeures dont ces comportements sont à l'origine et les difficultés d'en interpellier les auteurs. La procédure de comparution immédiate s'impose pour les faits les plus graves. **Vous devrez en outre développer les moyens nécessaires à une mise en œuvre rapide et systématique de la saisie des véhicules, par exemple dans le cadre de partenariats avec les acteurs locaux pour leur gardiennage, en vue de leur confiscation, voire de leur affectation à des fins d'intérêt public.**

La vie quotidienne peut également être fortement impactée par les atteintes à la propriété, et notamment les cambriolages ou les vols à la roulotte, faits qui appellent une réponse pénale rapide et dissuasive.

Le préalable à la qualité des décisions de justice reposant sur la qualité des procédures établies par les services et unités d'enquête, je vous invite à accentuer votre contrôle sur celle-ci. Lorsque des annulations de pièces ou des relaxes sont prononcées en raison de la faiblesse des investigations, un retour vers le service ou l'unité concerné peut par exemple paraître opportun afin de souligner les points qui auraient mérité une plus grande attention.

Il est indispensable que les procureurs généraux veillent sur ces sujets à ce que la politique conduite sur leur ressort demeure cohérente. Les éventuelles disparités doivent être motivées par les seules spécificités propres à chaque territoire et toujours répondre à une recherche d'efficacité. Des politiques de dessaisissement coordonné fondées sur les domiciles des auteurs pourront par ailleurs être envisagées lorsqu'elles paraissent être un gage de réponse plus rapide et plus adaptée.

➤ **La poursuite de l'engagement à l'égard des politiques pénales prioritaires**

Vous le savez, la lutte contre les **violences intrafamiliales**, et en particulier les violences conjugales, demeurent une priorité absolue de l'action du Gouvernement et du ministère de la justice. A la suite de ma circulaire du 23 septembre dernier, j'insiste sur le besoin de maintenir une vigilance constante et une mobilisation sans faille de toute la juridiction. **Le déploiement désormais en cours du bracelet anti rapprochement nécessite un fort engagement**, à l'aune de l'investissement qui est le vôtre dans le cadre du téléphone grave danger.

A ces violences intolérables commises dans le huis-clos familial, s'ajoutent des comportements abusifs qui affectent particulièrement les femmes dans la sphère sociale, dans la rue comme dans le cadre sportif ou professionnel, tels que les infractions sexuelles ou les outrages sexistes. Je souhaite que les parquets renforcent les relations avec leurs partenaires institutionnels (Education

⁴ En 2018, seules 13,6 % des condamnations pour transport, détention, offre, cession, acquisition de stupéfiants étaient assorties d'une peine d'amende ferme.

⁵ Cf. circulaire du 31 août 2020 relative à la mise en œuvre de l'amende forfaitaire délictuelle pour l'usage de stupéfiants.

nationale, comités sportifs, professionnels de santé, structures destinées à la jeunesse ...) afin de prévenir et de détecter de tels comportements et d'apporter des réponses rapides et proportionnées à la gravité des abus commis. Les circuits de signalement doivent être fluidifiés et faire l'objet de protocoles lorsque cela paraît nécessaire, les acteurs locaux doivent être clairement identifiés. Des exemples de circuits spécifiques sont présentés sur le site de la DACG.

Parmi les **infractions touchant la confiance dans les institutions**, les atteintes à la probité, particulièrement la corruption, constituent un des défis les plus complexes auxquels les sociétés démocratiques sont confrontées. La France fait l'objet d'évaluations régulières sur la qualité de sa politique contre cette forme de délinquance. Les efforts importants conduits depuis les lois du 6 décembre 2013 créant le parquet national financier puis la promulgation de la loi du 9 décembre 2016 contre la corruption sont salués et le dispositif normatif, tant préventif que répressif, est considéré comme d'un excellent niveau.

Ces agissements dont le niveau est très variable doivent être traités par l'ensemble des parquets qui doivent s'emparer des outils juridiques existants. Les parquets généraux devront veiller à ce que des dispositifs d'identification et de traitement de ces types de délinquance soient mis en œuvre et à ce que, le cas échéant, les liens soient assurés avec les JIRS ou le PNF lorsque la complexité des faits le justifie.

Enfin, **la lutte contre le terrorisme** dont la menace demeure toujours très élevée exige une vigilance extrême. Une attention significative au traitement des infractions motivées par la radicalisation de leur auteur reste primordiale : celles-ci peuvent constituer un signal révélant une forme de dangerosité et représentent un facteur de fracturation de notre modèle républicain. Le réseau des magistrats référents en matière de terrorisme dont l'utilité est reconnue doit faire l'objet d'une attention particulière. Des réunions régionales afin de croiser les bonnes pratiques et d'identifier les points de difficulté pourront être organisées. Dans les parquets dans lesquels des délégués à la lutte contre le terrorisme ont été désignés, les procureurs veilleront à permettre à ces derniers de disposer du temps nécessaire à l'exercice de leurs missions spécifiques et au développement de leurs liens avec le PNAT.

➤ **Une détention provisoire recentrée et une exécution des peines efficace**

Le principe de la présomption d'innocence impose que la détention provisoire reste strictement exceptionnelle et exécutée dans des conditions de dignité auxquelles vous devez porter une vigilance constante et totale.

Les alternatives à l'incarcération que sont **l'ARSE et l'ARSEM doivent être davantage développées**. En lien avec les magistrats du siège, le greffe et les services de l'administration pénitentiaire, vous vous assurerez que tout est mis en œuvre afin que le recours à ces dispositifs soit facilité par des circuits simples et connus de l'ensemble des intervenants.

J'attache également une importance particulière à ce que les peines prononcées par les juridictions puissent être exécutées rapidement et effectivement. Vous veillerez notamment à accentuer les efforts déjà consentis pour accroître le taux de recouvrement des amendes au sein de vos ressorts et à **réduire les délais d'exécution des peines de travail d'intérêt général**. La prise en charge des condamnés par le juge de l'application des peines sera facilitée par la remise systématique d'une convocation à l'audience lorsqu'ils y sont présents, laquelle pourra s'organiser entre tribunaux judiciaires limitrophes par un échange de dates de convocations opéré sous l'égide des chefs de cours. Les actes nécessaires à la prise en compte effective des prévenus non comparants devront également être menés avec diligence.

Je diffuserai prochainement une circulaire qui exposera les orientations que je souhaite développer sur la régulation carcérale.

➤ **La visibilité de la justice, la communication des parquets**

Il est essentiel que le fonctionnement de la justice et les réponses qu'elle apporte soient mieux connues.

L'action de l'autorité judiciaire en direction de nos concitoyens doit être visible et toujours respectueuse des droits des parties. **J'attends des procureurs de la République qu'ils communiquent davantage sur leur action au service de l'intérêt général et sur la politique pénale mise en œuvre sur leur ressort.** Une justice plus proche de la société civile, c'est aussi une justice qui fait connaître et explique son action. Bien des incompréhensions pourraient être dissipées si la parole forte et pleine d'autorité des procureurs était entendue. Je sais que certains d'entre vous le font déjà.

Les travaux du groupe de travail sur la communication des procureurs, actuellement animé par la DACG, en lien avec la DSJ et le secrétariat général, permettront de dégager des propositions d'évolution et d'harmonisation de la communication des chefs de parquet et ainsi, de définir une doctrine d'emploi.

Je souhaite d'ores et déjà que les procureurs développent davantage le recours aux moyens modernes de communication et par ailleurs, institutionnalisent des rencontres régulières avec la presse locale.

La communication illégale résultant de la violation des secrets de l'enquête et de l'instruction en revanche sape la confiance dans les acteurs de la procédure et peut briser des vies. Le respect de la justice et de l'ensemble de ceux qui contribuent à son exercice impose que le secret professionnel ne supporte aucune atteinte. Les procureurs ouvriront des enquêtes lorsque de tels comportements seront portés à leur connaissance, dans le respect des dispositions relatives au secret des sources des journalistes, autre principe cardinal.

➤ **La remontée d'informations**

La remontée d'informations, souvent mal comprise, parfois remise en cause, est très structurante pour l'action du ministère public. Elle permet particulièrement aux procureurs généraux de coordonner la politique pénale menée par les parquets et à l'administration centrale d'assurer ses missions. Ces informations me permettent très concrètement d'expliquer le fonctionnement de la justice.

Je souhaite ainsi publier le rapport annuel sur l'application de la politique pénale prévu par l'article 30 du code de procédure pénale et en rendre compte devant le Parlement. C'est là pour moi un acte démocratique essentiel.

Compte-tenu des débats récents sur la question et à la suite des travaux conduits par la commission d'enquête parlementaire relative à l'indépendance de la justice ainsi que de l'avis rendu le 15 septembre 2020 par le Conseil supérieur de la magistrature, saisi par le Président de la République, j'ai demandé à la direction des affaires criminelles et des grâces de formuler des propositions dans les prochaines semaines. Je vous les présenterai.

Jusque-là, les termes de la circulaire du 31 janvier 2014 demeurent d'actualité.

Une justice proche des citoyens est en effet une justice dont la connaissance de l'activité garantit l'indépendance.

A côté de cette remontée d'informations, je souhaite aussi que me soient transmises les bonnes pratiques qui existent au sein de vos parquets généraux et de vos parquets. J'attends de mon administration qu'elle travaille à une plus grande mutualisation de celles-ci.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement constant et tiens sincèrement à vous en remercier. Vous pouvez compter sur moi pour obtenir les moyens de votre action et porter les réformes nécessaires à l'efficacité de la justice.

A handwritten signature in purple ink, consisting of a long horizontal stroke with a loop at the end and a small mark below it.

Eric DUPOND MORETTI