



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

LA GARDE DES SCEAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE

PARIS, le 21 mars 2018

**La 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 de grande instance  
Madame le procureur de la République financier  
près le tribunal de grande instance de Paris**

**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 de tribunaux de grande instance  
Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France**

**N° NOR : JUSD1807900 C**

**N° CIRCULAIRE : CRIM-2018- 0023-P16**

**OBJET : Circulaire de politique pénale**

**PUBLICATION : Bulletin officiel, intranet DACG**

En cohérence avec les transformations engagées dans le cadre des « chantiers de la justice », la présente circulaire de politique pénale expose les orientations nationales que je porte pour le ministère public et la justice pénale :

- une justice claire, répondant à l'exigence de lisibilité et d'accessibilité des justiciables, leur assurant une réponse cohérente, dans des délais raisonnables,
- une justice modernisée, préalable indispensable au bon exercice de l'action publique,
- une justice efficace, reflet de votre investissement au service des justiciables.

Pour atteindre ces objectifs, je continuerai à vous associer aux orientations de politique pénale afin que celles-ci soient pleinement en phase avec les problématiques relevées sur le terrain et à promouvoir ainsi une véritable démarche consultative.

Dans le respect des principes qui régissent l'institution, je sais pouvoir compter sur votre engagement dans la mise en œuvre des priorités ainsi définies.

## **I – Valoriser la place du Ministère public**

### **Une mission à consacrer**

Il appartient au garde des Sceaux de conduire la politique pénale déterminée par le gouvernement en adressant des instructions générales aux magistrats du ministère public.

Ce lien hiérarchique, dont la conformité à la Constitution a été réaffirmée<sup>1</sup>, s'articule avec les missions confiées aux procureurs généraux qui précisent et adaptent les instructions de politique pénale aux spécificités des ressorts régionaux et qui coordonnent leur déclinaison locale. Dans cette organisation du ministère public, la conduite impartiale de l'action publique par les procureurs de la République dans les affaires individuelles est garantie tout en préservant la mise en œuvre cohérente de la politique pénale nationale déclinée localement.

Les missions dévolues au garde des Sceaux par la loi justifient le principe d'information posé par l'article 35 du code de procédure pénale. La remontée d'informations sur les affaires significatives, selon les critères définis par la [circulaire du 31 janvier 2014 concernant la présentation et l'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique](#), est en effet essentielle à l'élaboration de ma politique pénale et à la bonne connaissance des difficultés rencontrées dans les juridictions ou des problématiques nouvelles.

M'inscrivant dans ce cadre légal, je souhaite poursuivre l'action en faveur d'un statut rénové du parquet en portant la réforme constitutionnelle destinée à renforcer les gages d'impartialité de ces magistrats.

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2017-680 QPC du 8 décembre 2017.

### **Dialoguer**

Il est en outre essentiel à mes yeux d'entretenir un dialogue permanent et constructif avec les magistrats du ministère public.

Aussi ai-je décidé de réunir à nouveau le Conseil national du ministère public et d'en renouveler la dynamique afin de donner une nouvelle impulsion au dialogue avec les parquets et les parquets généraux.

Je souhaite que ce Conseil constitue une force de propositions, d'innovation et de restitution des bonnes pratiques mises en œuvre au plan local par les magistrats du ministère public.

Ses modalités de fonctionnement, sa composition et son rôle seront modifiés, à l'issue d'une concertation avec les conférences, afin qu'il devienne un lieu privilégié d'échanges et de réflexion sur les politiques pénales ainsi qu'une source d'information sur les pratiques innovantes.

Je souhaite également que ce dialogue s'incarne par le développement des groupes de travail associant les parquets et parquets généraux ainsi qu'à travers des réunions ou journées d'information et d'échanges sur les évolutions procédurales majeures ou sur les pratiques judiciaires.

### **Engager des concertations locales**

Au-delà du cadre national, la valorisation de la place du ministère public passe aussi par l'implication des procureurs de la République dans les politiques partenariales locales (prévention de la délinquance, politique de la ville, prévention de la radicalisation). Afin d'assurer une parole cohérente et efficace de la justice sur les territoires face aux autorités administratives ou aux élus, j'encourage toutes les initiatives en faveur d'une concertation préalable entre directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse, directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, chef d'établissement pénitentiaire et procureur de la République.

### **Renforcer l'attractivité des fonctions du parquet**

Les missions confiées au ministère public sont à la fois exigeantes et passionnantes mais les conditions souvent difficiles d'exercice de ces magistrats ne favorisent pas son attractivité. Je sais combien il s'agit d'une préoccupation partagée. J'ai donc décidé de saisir l'inspection générale de la justice d'une mission d'évaluation afin de disposer d'un état des lieux complet et d'identifier les leviers possibles susceptibles de redonner aux fonctions du parquet l'attractivité qu'elles méritent. Ces conclusions me seront remises le 1<sup>er</sup> septembre 2018.

### **Donner les moyens d'agir**

Afin d'assurer un exercice efficace des missions dans chaque parquet, quelles qu'en soient la taille et la localisation, je suis très attentive à ce que les moyens techniques déployés répondent aux besoins. C'est pourquoi j'ai engagé, en association avec le ministre de

l'intérieur, des travaux techniques et juridiques dont l'objectif vise à construire une procédure pénale numérique depuis le dépôt de plainte jusqu'à son traitement juridictionnel. Sans avancée ambitieuse dans ce domaine, il n'y aura pas de transformation satisfaisante de la justice.

La dotation en outils performants, adaptés aux exigences de la justice pénale, sera assurée par la poursuite du déploiement de matériels informatiques, de téléphonie ainsi que des logiciels métiers parquet (LMP).

L'accès des magistrats aux fichiers qu'ils sont légalement chargés de contrôler doit aussi être facilité. A ce titre, une convention signée le 12 décembre 2017 entre la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction des services judiciaires et la direction des affaires criminelles et des grâces permettra, à l'issue d'une phase d'expérimentation, l'ouverture du traitement des antécédents judiciaires (TAJ) aux juridictions.

Ces nouveaux moyens d'action associés à la réforme législative que je porte - visant à la simplification et l'efficacité de la procédure pénale - seront de nature à faciliter l'exercice de vos missions.

## **II – Prioriser les axes de politique pénale au service des citoyens**

### **Défendre la Nation**

Depuis plusieurs années, notre pays est confronté au terrorisme. L'institution judiciaire doit poursuivre son engagement dans la défense de la Nation.

Dans le contexte d'une menace diffuse et évolutive, l'autorité judiciaire doit poursuivre son action tant sur le volet préventif que répressif et adapter son organisation en vue d'accroître sa capacité d'anticipation et de coordination avec l'ensemble des services qui concourent à cette lutte.

C'est dans cette perspective que j'ai souhaité la création d'un parquet national antiterroriste, positionné près le tribunal de grande instance de Paris. Ce parquet national hautement spécialisé se consacrera au traitement de ce contentieux spécifique et constituera un interlocuteur unique et identifié, au plan national et international, pour l'ensemble de ses partenaires institutionnels.

Je sais pouvoir compter sur l'engagement constant des procureurs de la République et des magistrats référents « terrorisme » pour améliorer l'articulation des actions administrative et judiciaire ainsi que l'orientation idoine des personnes présentant des signes de radicalisation violente.

L'efficacité de l'articulation institutionnelle entre autorités administrative et judiciaire repose sur l'implication de chaque membre des instances départementales de suivi pour la prévention de la radicalisation et pour l'accompagnement des familles.

Dans cet objectif de bonne coordination et afin de parvenir à un meilleur suivi judiciaire des personnes radicalisées en détention, seront prochainement diffusées les modalités d'une transmission efficace des informations issues du renseignement pénitentiaire à l'autorité judiciaire.

Au-delà des questions de terrorisme et de radicalisation, défendre la Nation impose aussi de protéger ceux qui, dans l'exercice de leurs fonctions au service de l'Etat, subissent des agressions ou des actes d'intimidations beaucoup trop fréquents. Vous continuerez donc à porter une attention particulière aux atteintes contre les personnes représentant l'autorité publique, en particulier les surveillants pénitentiaires, les fonctionnaires de police, les militaires de la gendarmerie, les sapeurs-pompiers et les huissiers de justice<sup>2</sup>.

### **Consolider la cohésion républicaine**

J'attache une grande attention aux actions permettant de consolider **la cohésion républicaine**.

Il est essentiel de **ne laisser aucun territoire de la République en dehors de l'Etat de droit**.

Les habitants de certains quartiers de grandes agglomérations comme parfois de plus petites villes, confrontés à une délinquance qui altère profondément le lien social et qui met en jeu leur sécurité, doivent pouvoir faire valoir leurs droits et accéder à la justice. Je sais l'engagement des procureurs de la République dans les instances partenariales et ne peut que souligner l'intérêt des Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance (GLTD) afin d'assurer un traitement judiciaire spécifique, en lien avec les acteurs locaux. Une attention particulière devra être portée à l'articulation de ce dispositif avec la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien, en particulier dans les quartiers de reconquête républicaine.

Votre mobilisation dans les instances partenariales, combinée à la dynamique des maisons de justice et du droit et aux politiques d'accès au droit, sont autant de leviers en faveur de nos concitoyens isolés ou fragilisés.

Dans un tout autre contexte, l'Etat de droit doit également être restauré sur les sites parfois dénommés ZAD où toute infraction commise lors de mouvements collectifs violents ou d'occupation illégale, devra recevoir une réponse pénale ferme et adaptée.

**Notre pacte républicain exige en outre de lutter contre toutes les formes de racisme et de discrimination**, y compris dans le cadre de l'accès à l'emploi et au sein du monde du travail. Une démarche pro-active des parquets, visant à favoriser la détection de ces actes permettra de dresser un état des lieux dans chaque ressort en lien avec les instances ou les associations et d'adapter la réponse pénale. Le Défenseur des droits peut être d'un apport précieux dans

<sup>2</sup> [Circulaire CRIM/2017-20/E1-24.11.2017 du 24 novembre 2017 relative au traitement judiciaire des atteintes commises contre les forces de l'ordre](#)

l'identification de situations discriminatoires. Sur le plan procédural, le recours aux mains courantes en cette matière est à prohiber afin que des enquêtes soient systématiquement diligentées. A l'audience, la peine complémentaire d'affichage de la décision judiciaire pourrait utilement être requise afin d'assurer la publicité des condamnations.

### **Consolider la cohésion républicaine consiste enfin à protéger au quotidien les personnes les plus vulnérables.**

A ce titre, la lutte contre les violences conjugales reste un axe prioritaire. Des dispositifs d'hébergement du conjoint violent doivent être développés dans tous les ressorts, afin d'assurer la mise en œuvre des mesures d'éviction. S'agissant du dispositif Téléphone Grave Danger (TGD), vous veillerez à ce que tous les nouveaux terminaux, qui seront déployés très prochainement, soient attribués de façon effective aux victimes qui peuvent en bénéficier.

Comme je l'ai indiqué dans la [circulaire CRIM/2017-21/E1-25.11.207 du 25 novembre 2017](#) relative au traitement des plaintes déposées pour des infractions sexuelles, la lutte contre les violences sexuelles nécessite un investissement important des parquets, dans le traitement des plaintes, le suivi des procédures d'enquête, notamment grâce à l'inscription des affaires les plus significatives au bureau des enquêtes, et exige une réponse pénale à la hauteur des enjeux. Les attentes de nos concitoyens sont fortes dans ce domaine.

Sont aujourd'hui également en situation de grande vulnérabilité et doivent bénéficier d'un traitement judiciaire pertinent les mineurs non accompagnés, trop souvent victimes de réseaux de traite des êtres humains, parfois conduits à commettre des actes de délinquance liés à leur situation de jeunes errants. Un accent fort doit être porté sur la lutte contre les filières d'immigration illégale.

De même, doivent être l'objet d'une attention soutenue les familles abusées par des marchands de sommeil ainsi que les personnes souffrant de handicap physique ou psychique.

Enfin, la situation très préoccupante des enfants disparus ou enlevés doit vous conduire à obtenir ou à mettre en œuvre tous les moyens d'enquête disponibles. A cet égard, en cas de présomption d'enlèvement, vous n'hésitez pas à prendre attache avec la direction des affaires criminelles et des grâces, le plus en amont possible, afin d'échanger sur l'opportunité de déclencher le dispositif ministériel de l'alerte enlèvement.

### **Sanctionner les manquements à la probité**

La poursuite et la répression des infractions les plus graves ou complexes en matière économique, financière et fiscale méritent d'être traitées avec une particulière attention en ce qu'elles sont de nature à mettre en péril le pacte social. La [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#) a instauré un dispositif innovant de prévention et de répression de la corruption. La possibilité de conclure des conventions judiciaires d'intérêt public a notamment vocation à

permettre une sanction rapide et efficace des infractions d'atteinte à la probité et de blanchiment de fraude fiscale commises par les personnes morales et mérite d'être développée. La lutte contre les infractions en matière économique, financière et fiscale implique de travailler en collaboration étroite avec des administrations diverses, notamment en matière de fraude fiscale. A cet égard, il convient de développer les opérations coordonnées entre l'autorité judiciaire, les services d'enquête et les administrations concernées telle que la DGFIP et de favoriser les échanges d'informations.

### **Protéger la santé et le cadre de vie**

La lutte contre les atteintes à la santé et à l'environnement doit constituer une préoccupation constante. Les différentes affaires sanitaires survenues ces dernières années (Médiateur, Dépakine, Lévothyrox, Lactalis...) démontrent la valeur ajoutée des pôles de santé publique de Paris et Marseille, lesquels doivent être saisis des dossiers complexes et/ou qui comptent un nombre important de victimes. Par ailleurs, les dossiers ayant trait à des atteintes à l'environnement doivent faire l'objet d'un traitement attentif en lien avec les administrations concernées.

Protéger le cadre de vie consiste également à lutter contre l'habitat insalubre. Les magistrats référents « lutte contre l'habitat indigne » assureront la meilleure articulation possible entre l'action judiciaire et l'action administrative et veilleront, dans le cadre de la direction d'enquête, à retenir les qualifications pénales les plus adaptées, à s'assurer de la qualité des constatations par les services d'enquête et à apporter une réponse pénale adaptée<sup>3</sup>.

## **III – Conduire l'action du ministère public dans le cadre de principes directeurs**

### **S'assurer de l'attention portée aux victimes**

Tout au long de la procédure, il est primordial de garantir aux victimes une information régulière et de veiller au respect de leurs droits.

Des échanges réguliers avec les services d'enquête sur les conditions d'accueil et de recueil des plaintes ou signalements des victimes sont essentiels afin de veiller à la qualité du premier contact avec la justice pénale.

L'autorité judiciaire doit aussi poursuivre ses efforts et privilégier toute pratique consistant à améliorer la considération des victimes, qu'il s'agisse d'informer de l'absence de poursuite - par des modes personnalisés d'avis de classements sans suite - ou qu'il s'agisse du temps de

<sup>3</sup> A cet égard, la dépêche du 10 mars 2016 relative à la sous-location illicite de logement HLM et ILM est venue rappeler ces grandes orientations tout en mettant en lumière cette problématique qui s'inscrit dans une conjoncture de pénurie de logement.

l'audience – avis, accompagnement, huis-clos, police de l'audience, prévention des actes d'intimidation.

De façon générale, les victimes doivent pouvoir bénéficier pleinement des droits qui sont attachés à leur qualité et le recours aux dispositifs existants doit être encouragé (bureau d'aide aux victimes, dispositif EVVI).

### **Diversifier et améliorer la qualité de la réponse pénale**

S'agissant des alternatives aux poursuites, les mesures à contenu pédagogique comme les stages ou les médiations devront être privilégiées par préférence aux rappels à la loi par OPJ.

Le choix des modes de réponse pénale doit aussi tenir compte des nouvelles voies offertes par le législateur.

Ainsi, la **forfaitisation délictuelle applicable aux infractions de conduite sans permis et de défaut d'assurance** - prévue par [la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle](#) et [le décret n°2017-429 du 28 mars 2017](#) - qui entrera en vigueur en juillet 2018 à l'issue des travaux interministériels en cours et dès parution de l'arrêté prévu par l'article D 45-21 du CPP, contribuera à alléger l'activité de jugement des juridictions d'un contentieux de masse. Il convient que chaque procureur de la République se saisisse de ce dispositif novateur afin d'en assurer la pleine réussite et puisse ainsi soumettre aux magistrats du siège, par procédure simplifiée ou à l'audience, les seules affaires le justifiant.

Au-delà, je souhaite que le recours à d'autres modes de réponse pénale soit simplifié. C'est une attente forte que vous avez exprimée lors des consultations menées dans le cadre du chantier de simplification de la procédure pénale. Le projet de loi que je déposerai au Parlement d'ici l'été visera notamment à simplifier les conditions de recours à la composition pénale, à l'ordonnance pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

### **Améliorer l'efficacité des peines en prononçant une peine adaptée**

Je suis convaincue que l'efficacité des peines repose principalement sur l'individualisation de la sanction prononcée et exécutée dans un délai satisfaisant. Permettre aux magistrats de requérir et de se prononcer sur la peine la plus adaptée impose de mettre à leur disposition les renseignements les plus complets possibles sur la personne prévenue, en veillant notamment à joindre au dossier les éléments de personnalité recueillis dans le cadre d'autres procédures (expertises, rapport de contrôle judiciaire, enquêtes sociales, etc...) et à informer la juridiction des suivis en cours ou récents.

Cette démarche est d'autant plus déterminante que l'emprisonnement ne doit plus aujourd'hui être considéré comme la peine de référence, même dans les hypothèses de réitérations d'actes



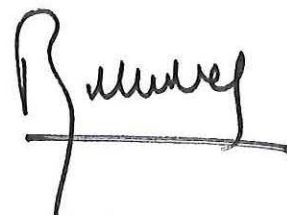
délictuels. Favoriser, chaque fois que la situation de la personne le permet, le prononcé de peines alternatives à l'incarcération, conformément aux dispositions de l'article 132-19 du code pénal, est le gage d'une meilleure efficacité de la sanction pénale en limitant l'effet désocialisant de la prison et le risque de récidive.

Cette approche prend un relief particulier dans la situation actuelle de surpopulation carcérale. Je vous invite à la vigilance sur ce point et à poursuivre l'application du [décret n°2017-771 du 4 mai 2017](#) permettant, lorsque l'établissement pénitentiaire de rattachement ne peut accueillir les personnes incarcérées dans des conditions satisfaisantes eu égard à leur encombrement, de les écrouer dans un autre établissement. Les conditions d'accueil au sein des établissements pénitentiaires et, plus largement, les questions relatives à l'exécution des peines doivent être abordées dans le cadre des commissions d'exécution et d'application des peines, consacrées par le [décret n°2017-1018 du 10 mai 2017](#).

L'effectivité de la peine repose également sur son inscription rigoureuse au casier judiciaire national. Aussi, vous appartient-il de mettre en œuvre effectivement et de respecter rigoureusement le calendrier de déploiement des échanges inter applicatifs entre Cassiopée et le casier judiciaire national en 2018. Le casier judiciaire sera ainsi automatiquement mis à jour dès le lendemain de la transmission numérique de Cassiopée, ce qui contribuera notablement à mieux renseigner l'autorité judiciaire sur les circonstances personnelles de l'auteur d'une nouvelle infraction.

La réflexion collective menée dans le cadre du chantier sur le sens et l'effectivité des peines doit conduire à une modification profonde des modalités d'exécution et d'application des peines, devenues aujourd'hui trop complexes. La réforme engagée doit favoriser la protection des victimes, la réinsertion des personnes condamnées et la prévention de la récidive.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement professionnel et votre sens du service public dans la mise en œuvre de ces orientations nationales de politique pénale.



Nicole BELLOUBET