



Communiqué de presse de la Garde des Sceaux

**Discours de la Garde des sceaux : Intervention devant les procureurs
généraux – 7 février 2020**

Paris, le 7 février 2020

**Intervention de la Garde des Sceaux, ministre de la Justice
devant les procureurs de la République
le 7 février 2020 à 9h30
à Olympe de Gouges**

Mesdames et messieurs les avocats généraux représentant les procureurs généraux,
Mesdames et Messieurs les procureurs,

L'année 2020 commence dans un contexte social difficile. Mais elle va être une année essentielle pour la mise en œuvre de la réforme de la justice.

J'ai conscience que je vous demande beaucoup ainsi qu'aux magistrats et fonctionnaires de vos équipes.

J'ai aussi conscience que vos juridictions sont fortement impactées par le mouvement de grève des avocats.

J'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises. Le droit de grève ne peut être remis en cause. Mais il s'est exprimé dans certaines juridictions de façon inadmissible.

J'ai eu l'occasion de déplorer les risques que fait courir le dépôt massif de demandes de mise en liberté. Je n'admets pas le blocage de certaines juridictions ou la pression mise sur certains magistrats.

Vous avez que nous tentons de mettre fin à ce mouvement qui reflète, au-delà de la réforme des retraites, une forme de crise de la profession d'avocats. Le Gouvernement a pris un certain nombre d'engagements et fait des propositions. J'espère que cela permettra de lever ce mouvement qui pèse sur le fonctionnement de la Justice et dégrade les relations entre magistrats et avocats.

Je tiens à vous affirmer mon plus profond soutien à vous-mêmes et à l'ensemble des magistrats et fonctionnaires des juridictions placées sous votre autorité. Mes services sont entièrement mobilisés pour qu'une voie puisse être dégagée.

2. Mais cette matinée doit d'abord constituer un moment d'échange autour de deux actions

prioritaires : la nouvelle politique des peines et la lutte contre les violences conjugales.

2.1 La première action est de la nouvelle politique des peines

La loi pour la réforme de la justice modifie profondément le prononcé et l'exécution des peines. Le Ministère Public a un rôle prépondérant à jouer dans ce domaine.

L'économie générale de la nouvelle politique des peines est, vous le savez, d'assurer le prononcé de sanctions efficaces tout en garantissant leur exécution effective. L'objectif est simple. Nous devons prononcer des peines adaptées pour éviter la récidive. Et nous devons renforcer la certitude de l'exécution de ces peines.

Voilà neuf mois que les premières dispositions sur les peines et notamment celles de la libération sous contrainte sont mises en œuvre dans les juridictions et je tiens à vous remercier de vous en être saisis.

Je suis persuadée que la systématisation de l'exécution du dernier tiers de la peine en dehors de la prison est le meilleur moyen de lutter contre la récidive. Il n'y a rien de pire, pour des peines de moins de cinq ans, qu'une sortie sèche sans aucun contrôle du condamné.

Nous avons réussi cette première étape. Le nombre de libérations sous contrainte a plus que doublé au cours de l'année précédente en passant de 732 au 1er janvier 2019 à 1 528 au 1er janvier 2020.

Parallèlement, le recours à la surveillance électronique s'est très sensiblement accentué. Au 1er janvier 2020, plus de 11 500 personnes étaient placées sous bracelet électronique contre 10 000 au 1er janvier 2017.

Ces efforts ont permis de réduire la surpopulation carcérale de près de 2% dans les maisons d'arrêt alors même que la politique pénale est plus répressive puisque le nombre de personnes écrouées a augmenté de plus de 5% depuis le début du mandat.

Ce premier mouvement doit encore être accentué et je compte sur votre détermination pour y parvenir, même si j'ai parfaitement conscience que le prononcé de ces mesures relève de la compétence des magistrats du siège. Le sens des réquisitions que vous faites ont, cependant évidemment une incidence non négligeable sur le choix des mesures alternatives à la détention.

Je souhaite donc un investissement fort de vos parquets sur le deuxième volet de cette nouvelle politique des peines dont les dispositions entreront en vigueur le 24 mars prochain.

L'objectif de la loi est simple. Il cherche à éviter les courtes peines d'emprisonnement, celles inférieures à 6 mois, qui ne permettent pas, la plupart du temps, un réel travail sur la peine et contribuent, le plus souvent, à ancrer encore plus les détenus dans la délinquance, surtout dans cette période de développement de la radicalisation en prison.

Le volet de la loi que vous devrez activement mettre en œuvre dans les prochaines semaines, prohibe les peines de prison inférieures ou égales à un mois et pose le principe d'une exécution hors établissement pénitentiaire des peines comprises entre un et six mois.

La peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique devra donc être privilégiée dans vos réquisitions pour les peines d'une durée maximale de six mois quand vous estimez qu'un sursis probatoire est insuffisant. Une peine d'emprisonnement de quelques semaines ou de quelques mois dans une prison surencombrée est, j'en suis convaincue, moins efficace qu'une réelle prise en charge sous surveillance électronique en milieu ouvert.

Dans le même temps, nous allons limiter le dispositif de l'article 723-15 du code de procédure pénale. L'exécution en établissement pénitentiaire des peines supérieures à un an deviendra systématique. Mais le juge correctionnel pourra décerner, pour les peines de plus de six mois, un mandat de dépôt à effet différé, avec convocation devant le procureur de la République sous un mois.

Le décret relatif à la peine de détention à domicile sous surveillance électronique, au sursis probatoire, aux conversions de peines et au mandat de dépôt à effet différé a été publié en début de semaine.

Mais au-delà des textes d'application, j'ai conscience que cette nouvelle politique des peines nécessite un véritable changement culturel. Il faut que le parquet réfléchisse très en amont, dès l'orientation, à la peine qu'il

souhaite voir prononcée. Il faut également qu'il puisse requérir à l'audience des peines adaptées en toute connaissance de cause et que le juge correctionnel puisse décider de la peine la plus opportune avec des éléments d'information complets.

Il ne s'agit pas pour autant de réaliser des enquêtes sociales rapides pour tous les prévenus. Elles doivent être réservées à ceux à l'encontre desquels une peine d'emprisonnement ferme ou une DDSE est susceptible d'être requise.

Il est dès lors nécessaire que vous engagiez dans chaque juridiction, en lien avec vos parquets généraux, une réflexion avec les SPIP et les associations habilitées pour organiser cette montée en charge des enquêtes dans le cadre d'un dispositif adapté.

Rien ne changera pour les enquêtes diligentées dans le cadre des procédures rapides telles que la comparution immédiate, elles resteront faites, comme actuellement, le plus fréquemment par une association. S'agissant des enquêtes sollicitées pour les audiences de COPJ, nous allons mobiliser les moyens des SPIP. Nous avons obtenu la création de 1500 emplois de personnels d'insertion et de probation sur la mandature. Ils sont progressivement affectés sur le terrain chaque année. 196 CPIP supplémentaires sortiront ainsi de l'ENAP en septembre 2020. Si au-delà de ces moyens, il apparaît nécessaire que les associations réalisent un plus grand nombre d'enquêtes, nous dégagerons les enveloppes de frais de justice nécessaires.

Nous étudions actuellement, juridiction par juridiction, les moyens nécessaires pour la réalisation des enquêtes présentielles s'agissant des peines d'emprisonnement de moins d'un an. Vous en aurez prochainement retour.

Ce changement de culture nécessite de sensibiliser l'ensemble des acteurs judiciaires et pénitentiaires de même que les auxiliaires de justice, qu'il s'agisse des avocats ou du milieu associatif notamment.

Pour cela, j'ai souhaité qu'un accompagnement des juridictions soit mené sur onze sites expérimentaux en lien avec la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de l'administration pénitentiaire et le secrétariat général avec l'appui de l'inspection générale de la Justice que j'ai missionnée dans ce cadre. Il s'agit des ressorts de Marseille, Dijon, Grenoble, Angers, Troyes, Nîmes, Meaux, Tours, Saint-Denis de la Réunion, Créteil et Pointe-à-Pitre. Dans les prochains jours, cet accompagnement s'étendra à 6 sites supplémentaires à fort enjeu en termes de régulation carcérale : Nanterre, Bordeaux, Lille, Mulhouse, Toulouse et Lyon.

Comme cela vous a été indiqué par courriel, dès la seconde quinzaine du mois de février, vous aurez progressivement accès sur intranet à des fiches techniques et des outils relatifs aux peines et mesures nouvelles ainsi que des tableaux comparatifs. Vous pourrez également y consulter une présentation des modalités de recours aux enquêtes sociales rapides.

La circulaire d'application sera diffusée aux juridictions au début du mois de mars 2020 et un guide pratique, sous forme de classeur, vous sera distribué au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

Parmi les outils qui seront à votre disposition, les services ont notamment élaboré une maquette d'enquête sociale rapide. Elle pourra être utilisée par le parquet et les juges correctionnels pour requérir et, le cas échéant, prononcer la peine la plus adaptée.

Des outils ont par ailleurs été conçus par la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire sur les modalités d'exécution de la peine. Ils vous permettront de bénéficier notamment de chiffres actualisés sur le taux d'encombrement des établissements pénitentiaires du ressort, le nombre de bracelets électroniques et de places de placement extérieur ou de semi-liberté disponibles ou encore la nature des stages qui peuvent être mis en place.

Je sais que cette nouvelle politique s'ajoute à d'autres priorités en termes de politique pénale et je suis tout à fait consciente de la difficulté de concilier la sécurité publique et la réinsertion des condamnés. Je compte toutefois sur votre investissement pour faire en sorte que la nouvelle politique des peines que nous avons dessinée soit menée de manière dynamique dans vos ressorts respectifs et y trouve une réalité

2.2. Je veux également évoquer avec vous la lutte contre les violences conjugales

Le Grenelle a permis un vaste élan de tous les ministères – Santé, Intérieur, Protection de l'Enfance, Egalité

femmes-hommes, logement et bien sûr Justice – et de tous les professionnels : médecins, travailleurs sociaux, associations, avocats, policiers bien sûr. Je m'en félicite.

Ce sujet me tient particulièrement à cœur puisque, bien avant le lancement du Grenelle, le 9 mai 2019, j'avais pris une circulaire sur le sujet et j'avais confié une réflexion sur ce sujet à la Haute Fonctionnaire à l'Egalité Femmes Hommes.

Mais cet engagement collectif ne pourra rien sans vous, qui incarnez la Justice, et qui assurez l'application de la loi. Je sais votre engagement. Car bien sûr nous agissions, bien sûr les professionnels étaient mobilisés, bien sûr ils étaient engagés. Mais ce travail n'était pas toujours suffisamment coordonné et ces professionnels ne disposaient pas toujours des outils efficaces et pertinents pour assurer la protection des victimes.

C'est pourquoi, j'ai souhaité que nous soyons en mesure de faire l'analyse critique de notre système de prise en charge, et j'ai demandé à **l'inspection générale de la justice** d'étudier un certain nombre d'affaires de féminicides définitivement jugées. Le **rapport** qui m'a été remis pointe effectivement des difficultés, et parfois des dysfonctionnements, dans le traitement des procédures ou dans la façon dont l'autorité judiciaire travaille avec la police et le corps médical. Je tiens néanmoins à rappeler que ce rapport met aussi en exergue les **bonnes pratiques et les initiatives heureuses** de nombre de juridictions et de parquets. Ces éléments positifs ont été un terreau utile pour la mise en place des mesures du Grenelle et permettent d'enrichir les débats parlementaires en cours : j'y reviendrai.

Je sais que ce rapport a pu être mal perçu comme ne prenant pas suffisamment en compte le travail fait par les procureurs de la République pour prévenir les violences conjugales.

Ce n'est évidemment pas le cas. Je le répète ici. Le rapport ne pointait pas des défaillances individuelles ou de services mais des difficultés systémiques, qui ne relèvent d'ailleurs pas toutes des seules juridictions, mais aussi des partenaires et du traitement des faits de violence en amont par les services de police et de gendarmerie. J'ai conscience de l'investissement, parfois de longue date, de l'autorité judiciaire sur cette thématique. Mais je souhaite aussi que nous regardions en face, collectivement, les difficultés relevées par l'inspection. Il ne s'agit nullement de pointer des responsabilités individuelles, mais de voir ce qui pourrait être amélioré, avec lucidité et responsabilité.

A la suite du Grenelle, le traitement judiciaire des violences conjugales doit en effet progresser.

Je souhaite ainsi attirer votre attention sur 3 points particuliers :

1) *Une politique de juridiction volontariste destinée à mettre en œuvre les nouveaux dispositifs législatifs : les filières de l'urgence*

La loi contre les violences au sein de la famille promulguée le 28 décembre dernier nous impose de repenser nos politiques de juridiction. Elle réduit drastiquement le délai du prononcé de l'ordonnance de protection à 6 jours. Elle renforce la communication entre le siège et le parquet et généralise les possibilités d'attribution de bracelets anti-rapprochement. Je vous ai adressé une circulaire déclinant l'ensemble de ces dispositions le 28 janvier dernier.

Pour accompagner ces évolutions, il faut développer des circuits procéduraux efficaces. Certaines juridictions, à l'instar de Créteil, Angoulême, Saintes ou Pontoise, ont mis en place des politiques de juridiction spécialement construites pour assurer un traitement « dans l'urgence de l'urgence ». J'ai souhaité modéliser ces expériences que je juge concluantes car elles avaient déjà permis de réduire les délais de traitement des dossiers de violences conjugales, et notamment ceux de la délivrance de l'ordonnance de protection.

La Direction des services judiciaires s'est emparée de ces expériences et a établi un **mémento sur la modélisation du circuit juridictionnel qui vient synthétiser ce qui a été fait de mieux sur le terrain**. Nous nous sommes inspirés des exemples de Créteil, pour le groupe 1, jusqu'à Saintes, pour le groupe 4. **Ce guide,**

que voilà [exemplaire sur le bureau] et dont je remercie le directeur des services judiciaire et plus particulièrement sa sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation, sera mis en ligne dans la matinée.

Je souhaite ainsi que vous meniez une politique de juridiction volontariste en assurant la mise en place de ces filières de l'urgence.

Ceci impose de former l'ensemble des agents à la problématique des violences conjugales (accueil de la victime, identification des procédures et des interlocuteurs pertinents et des partenaires).

Ceci impose également de décloisonner les interventions et de permettre que les informations entre les services et les magistrats d'une même juridiction, concernant une même victime, puissent circuler. Ceci doit permettre, dans le respect des règles procédurales, des interventions judiciaires coordonnées et ajustées (parquet, juges aux affaires familiales, juges des enfants, juges d'application des peines, juges chargés des contentieux de proximité). **Sur ce point, je rappelle que le parquet est le mieux placé procéduralement pour connaître de toutes les procédures civiles et pénales, dès lors qu'il exerce le ministère public devant toutes les juridictions civiles et pénales.**

Ceci impose, enfin, d'apporter une réponse rapide et efficiente sur les plans civils et pénaux.

2) Les retex :

Je crois aussi que nous ne pourrions continuer à nous améliorer dans la prévention des homicides conjugaux que si nous poursuivons, de manière systématique cette fois, le travail réalisé par l'inspection.

Les cas d'homicides conjugaux doivent donner lieu à une analyse, à l'initiative des procureurs généraux, en associant les procureurs de la République, les services d'enquêtes, les services sociaux, les services de l'éducation nationale, les juridictions familiales et des enfants qui ont eu à connaître de la situation, afin de décrypter et de mieux connaître le déroulé de la situation et de la gestion des violences conjugales, connues en amont des faits criminels : ce qu'il s'est passé, ce qui aurait pu être fait différemment et comment les situations similaires peuvent être identifiées et prévenues.

Ce travail nous permettra de mettre un terme aux difficultés liées au « comptage » des homicides conjugaux. Début décembre dernier, la DACG en recensait 80 quand les associations en comptaient 120 à 140. Il est nécessaire que ces faits d'homicides conjugaux, y compris en cas de suicide de l'auteur, fasse l'objet d'une remontée d'informations à la DACG.

Mais, au-delà des éléments statistiques, nous devons également disposer d'éléments qualitatifs pour voir comment nous pouvons nous améliorer.

Un retour d'expérience, systématique, doit être mis en place rapidement. Il doit permettre, en s'organisant au niveau des cours d'appel, de faire un bilan et un diagnostic de la situation pour faire émerger les difficultés récurrentes, les déficits d'alerte et de transmission des informations qui, en étant évités, auraient éventuellement permis d'éviter le passage à l'acte criminel.

Je souhaite ainsi qu'un RETEX soit effectué après la commission de chaque fait afin que vous puissiez apprécier à quel stade le dispositif de prévention n'a pas été efficace. Il ne s'agit évidemment pas de contrôler *ex post* le travail de chacun. Mais dans plusieurs cas qui ont été portés à ma connaissance, il était évident qu'une meilleure prise en compte de la situation déjà connue aurait peut-être pu prévenir le pire. J'ai ainsi saisi la DACG en lien avec l'IGJ, en appui, afin de mettre en place cette méthode standardisée de RETEX sur des dossiers en cours, en lien avec deux parquets généraux volontaires pilotes. Rapidement, un modèle type de RETEX et une méthodologie, sur ce point vous seront adressés après ce travail conduit par la DACG et l'IGJ.

Je sais que la communication est un enjeu essentiel pour les procureurs de la République, notamment en matière

de violences conjugales. Les Retex vous permettront d'avoir une communication mieux maîtrisée.

Je sais évidemment que cela n'épuise pas le sujet de la communication des procureurs. Comme j'ai eu l'occasion de le dire au président de la conférence, Eric Mathais, lors de la dernière conférence nationale du ministère public qui s'est tenue ce mardi, j'ai demandé à la DACG d'avancer rapidement sur les travaux sur la communication des procureurs afin que des préconisations puissent vous être adressées avant la fin de ce semestre.

3) Le bracelet anti-rapprochement :

La loi du 28 décembre 2019 a par ailleurs créé un dispositif de bracelet anti-rapprochement, dispositif de protection des victimes. Il pourra être prononcé par juge pénal mais également le juge civil, tant en pré qu'en post-sentenciel.

J'attends beaucoup de ce dispositif qui a fait la preuve de son efficacité en Espagne : j'entends donc qu'il soit déployé le plus rapidement possible, dès que les textes utiles auront été pris.

A ce propos, l'étude d'impact est en cours de finalisation par mes services et sera transmise prochainement, avec le projet de décret, à la CNIL afin d'en assurer la sécurité juridique. Et je rencontrerai, dans les prochains jours, la présidente de la CNIL.

*

* *

Permettez-moi de clore mon propos sur les violences conjugales en **ouvrant certaines perspectives**, ce qui démontre si besoin est, que la lutte contre ce fléau est un processus dynamique. La réflexion et les travaux législatifs se poursuivent activement puisqu'une nouvelle proposition de loi, portée par le Gouvernement, est en cours de discussion. Elle viendra encore améliorer, je l'espère, les outils à votre disposition et apporter certaines réponses aux difficultés relevées par l'inspection. Je pense en particulier à l'assouplissement des conditions de levée du secret médical, mais aussi l'interdiction du recours à la médiation. Cette proposition de loi a été votée à l'unanimité en première lecture à l'assemblée nationale le 29 janvier dernier.

Au total, ces politiques de juridiction, associées aux instruments nouveaux ouverts par le législateur, qu'il s'agisse de l'ordonnance de protection améliorée, du bracelet anti-rapprochement ou du développement des RETEX, comme des mesures en cours d'adoption au Parlement, devraient permettre, je n'en doute pas, d'éviter que la France demeure en retard dans le traitement d'un phénomène criminel qui ne peut plus être une fatalité.

L'ensemble de ces mesures, qu'elles soient législatives ou relevant des bonnes pratiques, ne pourront être mises en œuvre sans votre action. Je sais pouvoir compter sur votre implication.

*

* *

Mesdames et Messieurs les avocats généraux, Mesdames et Messieurs les procureurs de la République, je sais que nous traversons une période conjoncturelle difficile. Je sais aussi que je vous demande beaucoup.

Mais je sais aussi que je peux compter sur vous pour porter ces deux chantiers ambitieux essentiels pour la Justice et nos concitoyennes et concitoyens.

Je suis heureuse que nous puissions avoir un échange aujourd'hui sur ces thèmes qui partent d'expériences de terrain. Et je remercie, par avance, les intervenants des deux tables rondes qui vont nous apporter les enseignements des projets qu'ils ont mis en place.

