

Circulaire du 7 mai 2013 relative aux zones de sécurité prioritaire
NOR : JUSD1311867C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

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

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

Mesdames et messieurs les procureurs de la République

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

et le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Texte sources :

- CRIM 2012-0069-P6

Date d'application : immédiate

Le 21 aout 2012, vous étiez rendus destinataires d'une dépêche relative à la mise en œuvre des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et, pour information, de la circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2012.

Cette dépêche vous a invité, d'une part à participer aux travaux des cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure et de coordination opérationnelle du partenariat et d'autre part à faire parvenir à la direction des affaires criminelles et des grâces vos suggestions quant aux secteurs qui vous paraîtraient avoir vocation à devenir une zone de sécurité prioritaire. Vos observations ont permis de nourrir la réflexion interministérielle qui a abouti à la création, en complément des quinze premières ZSP définies, de quarante-neuf nouvelles ZSP devant être mises en œuvre entre les mois de janvier et septembre 2013.

J'ai par ailleurs réuni le 13 septembre 2012 les procureurs généraux et procureurs de la République concernés par la mise en place des quinze premières ZSP et rappelé à cette occasion que la politique gouvernementale, dans laquelle s'inscrit la circulaire du ministre de l'intérieur, répond à un engagement du Président de la République.

Il convient désormais de déterminer la manière dont votre action peut s'articuler avec les objectifs des ZSP, afin de définir les modalités exactes de participation de l'institution judiciaire à ce nouvel outil partenarial, en restant attentif à la spécificité de l'action du ministère public en ce domaine et au respect de ses prérogatives.

A ce titre, la notion de « chaîne pénale » qui a pu parfois être utilisée ne saurait décrire de façon juste les missions respectives de la justice et de la police judiciaire, le travail de la justice et celui de la police ne s'inscrivant pas dans le même continuum indifférencié. La politique pénale n'est pas une simple politique publique parmi d'autres. La justice est autonome dans son action, c'est ce qui fonde sa légitimité consacrée par la Constitution.

Cependant, l'affirmation de cette autonomie de l'action judiciaire n'est en rien incompatible avec une relation de qualité qu'il convient d'entretenir, dans un souci d'efficacité, avec les autres acteurs de la lutte contre la délinquance, au premier rang desquels figure le préfet.

L'autonomie de l'action du ministère public exige néanmoins de fixer une doctrine judiciaire d'emploi des ZSP qui se consolidera au gré des solutions opérationnelles qui seront dégagées localement.

Certaines informations qui m'ont été communiquées sur les conditions de mise en œuvre des premières ZSP indiquent que des précisions doivent en particulier être apportées quant à l'articulation de ce nouveau dispositif avec ceux déjà existants¹.

¹ Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, les conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance, les états-majors de sécurité, le comité départemental de sécurité, le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes...

Je tiens par ailleurs à rappeler les principes intangibles qui doivent présider à la détermination du rôle du ministère public au sein de ces ZSP et à donner des directives, afin d'encadrer la mise en œuvre des zones déjà créées.

La mise en œuvre de ces ZSP et la perspective de la création de nouvelles zones supposent un diagnostic partagé tant sur les objectifs que sur les moyens à mobiliser afin de déployer efficacement la politique pénale des parquets (1). L'efficacité de ce nouveau dispositif est conditionnée par son articulation avec les structures déjà existantes poursuivant les mêmes objectifs (2). Il faut enfin veiller à la cohérence de la réponse judiciaire globale apportée et à la mise en œuvre d'outils appropriés permettant d'évaluer sa pertinence (3).

1). Le diagnostic partagé et la conduite de la politique pénale

1.1 Le diagnostic partagé sur les objectifs

Les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure sont coprésidées par le procureur de la République et le préfet, tout comme d'ailleurs les cellules de coordination opérationnelle du partenariat.

Elles ont pour vocation de permettre un diagnostic partagé des problématiques spécifiques liées aux phénomènes de délinquance locaux.

Ce diagnostic contribue à concevoir et mettre en œuvre une politique pénale adaptée à la zone concernée.

En effet, si les orientations de politique pénale définies sous mon autorité sont adaptées par le procureur général aux particularismes régionaux, il appartient à chaque procureur de la République d'établir des priorités dans le choix des poursuites et d'élaborer une politique pénale adaptée aux spécificités de son ressort. Aucune autre autorité n'est légitime dans ce domaine. La circulaire du ministre de l'intérieur l'a d'ailleurs rappelé en ces termes : « *le procureur de la République demeure seul en charge de la définition de la politique pénale sur son ressort* ».

La mission première des magistrats du ministère public est d'exercer pleinement l'action publique, comme je l'ai souligné dans la circulaire générale de politique pénale du 19 septembre 2012 et cette prérogative ne saurait se partager : les procureurs de la République l'exercent seuls, dans le cadre de la coordination assurée par les procureurs généraux, garants de la cohérence des politiques pénales menées dans le ressort de leur cour d'appel.

La politique pénale ne se contractualise donc pas ; il est néanmoins essentiel que les procureurs de la République expliquent les objectifs prioritaires fondant celle-ci, afin que les interlocuteurs institutionnels puissent les identifier clairement et les prendre en compte dans le cadre de leur propre action.

Si une formalisation devait être envisagée entre les différents acteurs dans le cadre de la ZSP, celle-ci pourra porter sur des éléments de diagnostic, de méthodes de travail ou d'indicateurs.²

Les objectifs prioritaires susceptibles d'être fixés de façon concertée pourront consister, sans que ces suggestions prétendent à l'exhaustivité, dans la lutte contre les violences urbaines, contre les vols avec violence, contre les atteintes aux personnes commises sur la voie publique, contre les trafics de toute nature et notamment les trafics de stupéfiants. Mais il est recommandé, dans un souci d'efficacité, de ne pas fixer plus de trois ou quatre objectifs.

1-2 Le diagnostic partagé sur les moyens

La « *coordination opérationnelle renforcée* » souhaitée par le ministre de l'intérieur doit par ailleurs s'articuler avec les prérogatives des procureurs de la République en matière de direction de la police judiciaire et peut conduire l'autorité judiciaire à concevoir des méthodes ajustées aux contextes et circonstances dans lesquelles elle est amenée à diriger les enquêtes judiciaires effectuées par les forces de police et de gendarmerie.

Les choix en termes de déploiement des services enquêteurs, de répartition des effectifs peuvent en effet avoir de lourdes conséquences sur l'efficacité de la politique pénale : la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure a notamment pour objectif de « *définir puis de déployer les moyens nécessaires de*

² Ainsi, la rédaction concertée de notes méthodologiques destinées à définir une approche globale des phénomènes de délinquance dans les cités et un mode d'intervention spécifique, peut s'avérer adaptée.

façon coordonnée ».

Cette possibilité d'être associés à cette définition et cette affectation des moyens vous est offerte : je vous invite à la saisir.

Ces échanges interinstitutionnels doivent conduire prioritairement à l'amélioration qualitative de l'action des forces de sécurité intérieure et de la justice, mais également à l'amélioration du taux d'élucidation dans ces zones, au sein desquelles les actes de délinquance mettent effectivement gravement en péril le lien social. En effet la meilleure des préventions implique l'identification des auteurs d'infractions.

Il convient, comme cela a été indiqué dans le cadre de la circulaire de politique pénale générale du 19 septembre 2012, d'assurer un retour d'information aux services d'enquête sur les suites judiciaires réservées aux procédures transmises. Le cadre des ZSP se prête particulièrement à cet échange qui ne peut qu'améliorer la mobilisation des services ainsi mieux informés de la prise en compte de leur travail.

2). Les structures opérationnelles des zones de sécurité prioritaires et leur articulation avec les dispositifs existants

Les dispositifs partenariaux existants s'organisent autour de trois échelons géographiques :

- le quartier ou une zone spécifique (groupes locaux de traitement de la délinquance-GLTD,³),
- la (ou les) commune(s) (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance-CLSPD, CISPD)
- et le département (état-major de sécurité-EMS).

Ces échelons me paraissent parfaitement adaptés aux différents niveaux auxquels l'institution judiciaire et ses partenaires peuvent au mieux conjuguer leurs efforts pour prévenir et lutter contre la délinquance.

La création des ZSP doit inscrire dans la durée des actions de lutte contre la délinquance, renouvelées et partenariales, aussi bien préventives que répressives.

Les ZSP correspondent à des territoires ciblés et ne couvriront pas tous les ressorts : la question de l'articulation des dispositifs ne se posera donc pas systématiquement.

Mais dans le cas contraire, leur organisation pourra s'articuler avec les dispositifs existants.

2.1 Les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI)

Les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI) ont pour objet de mieux appréhender les phénomènes criminels ; elles doivent favoriser les échanges d'informations, définir les objectifs à atteindre, et, comme rappelé précédemment, définir puis déployer de façon concertée les moyens nécessaires ; enfin elles doivent évaluer les résultats des actions engagées.

Co-présidées par le procureur de la République et le préfet, associant les représentants des forces de l'ordre dont les douanes, la police aux frontières, le cas échéant le GIR, elles se réunissent mensuellement. Ces cellules peuvent en outre associer les maires des communes concernées, les représentants des services départementaux de l'éducation nationale, de la protection judiciaire de la jeunesse, des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La cohérence et la complémentarité de l'action des services relevant du ministère de la justice sera recherchée avec ces deux directions. Je vous demande à ce titre de prendre l'attache des directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse et des directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation de manière à mieux coordonner l'action du service public de la justice.

Si un GLTD est mis en œuvre dans la zone considérée, les informations et diagnostics recueillis dans ce cadre pourront être communiqués par le procureur de la République aux cellules de coordination opérationnelle des

³ Les GLTD sont des instances temporaires, au nom du respect du principe constitutionnel de l'égalité des justiciables, créées à l'initiative, puis dirigées par le seul ministère public, garant et protecteur des libertés.

forces de sécurité intérieure, à la faveur de la coprésidence précédemment évoquée et dans les conditions actuellement mises en œuvre au sein de cette structure⁴.

L'articulation avec les EMS devrait se faire naturellement car ils sont également une structure opérationnelle et un lieu privilégié de coordination entre l'institution judiciaire et l'autorité administrative⁵. Favorisant le travail en commun, l'état-major de sécurité est particulièrement adapté pour la mise en œuvre de plans ou d'actions s'inscrivant dans la durée. En outre, sa périodicité facilite un véritable suivi des objectifs retenus.

Je vous demande donc de réunir alternativement un EMS « classique » et un EMS plus ciblé, correspondant au périmètre de la ZSP.

2.2 Les cellules de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP)

Les cellules de coordination opérationnelle du partenariat conduisent des actions de prévention de la délinquance, en privilégiant un traitement spécifique des situations individuelles. Il importe de mettre en œuvre les mêmes principes d'échanges d'informations que dans les structures déjà existantes, notamment à l'égard des maires, partenaires de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.

Ainsi, à l'instar de la pratique au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, particulièrement dans leurs groupes de travail restreints, des informations peuvent être utilement échangées dans les cellules opérationnelles du partenariat, portant sur des éléments relatifs à la nature des infractions commises, leurs éléments factuels communs, à leur localisation, à l'évolution quantitative sur le ressort, au traitement des mains-courantes, à la qualité des ressources associatives locales pour mettre en place telle mesure pré-sentencielle.

3). Une double préoccupation : la cohérence de la réponse judiciaire globale et l'évaluation du dispositif

3.1 La cohérence de la réponse judiciaire

La mise en œuvre d'une ZSP au sein d'un ressort ne peut manquer d'avoir des répercussions importantes, non seulement sur l'activité des parquets, mais également sur celle des magistrats du siège et d'autres partenaires institutionnels, tels que les services de la protection judiciaire de la jeunesse ou les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La réussite de ce dispositif passe nécessairement par la cohérence de la réponse judiciaire globale.

Il est essentiel de veiller à assurer au sein de la juridiction, et avec les autres acteurs du ministère de la justice, un dialogue approfondi sur les conditions de fonctionnement d'une ZSP et sur les objectifs assignés.

En ce qui concerne les juridictions, au-delà du dialogue courant entre les chefs de juridiction, les assemblées générales peuvent être l'occasion de diffuser ces éléments d'information essentiels pour assurer une bonne compréhension et obtenir une adhésion des différents acteurs concernés au sein de la juridiction. Afin de sensibiliser les juges correctionnels, la rédaction de procès-verbaux de « contexte », joints aux procédures établies grâce à l'action ciblée déployée au sein de la ZSP peut être suggérée aux services enquêteurs.

3.2 L'évaluation

Il convient également que vous procédiez à l'évaluation de l'efficacité de ce nouveau dispositif.

D'une part, il importe de mesurer l'ensemble des actions menées, leur logique par rapport aux objectifs définis dans la ZSP, les moyens mis en œuvre pour faire avancer les projets.

⁴ Il peut être également envisagé de s'inspirer du partage des tâches entre autorité judiciaire et autorité administrative, à l'instar des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF).

⁵ Ils permettent également aux procureurs de la République d'exposer leurs choix de politique pénale, les contraintes juridiques auxquelles le parquet est soumis et éventuellement les difficultés rencontrées dans le suivi et le traitement des procédures.

D'autre part, il y a lieu de mesurer l'impact que ces différentes actions ont pu avoir sur la délinquance connue dans les ressorts des ZSP.

Une démarche d'évaluation au niveau national est initiée sous l'égide du comité interministériel de prévention de la délinquance.

Je souhaite qu'au niveau local vous déterminiez également des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs qui vous paraîtront pertinents au regard des objectifs fixés.

Pour assurer un pilotage précis du dispositif, il est opportun que vous puissiez mesurer le nombre de procédures judiciaires traitées en lien avec les ZSP de votre ressort. Cette démarche suppose une forte vigilance des magistrats et des greffiers dans l'enregistrement et le recensement de ces procédures. L'application Cassiopée offre un champ de saisie libre qui permet de faire figurer le quartier ou alors une ZSP comme lieu de commission des faits qu'il conviendra de renseigner.

Je sais pouvoir compter sur votre implication dans la mise en œuvre de ce nouveau dispositif partenarial.

Afin de compléter les éléments déjà transmis récemment par parquets et parquets généraux à l'occasion des rapports de politique pénale, je vous prie d'établir un bilan relatif à la mise en œuvre des ZSP situées dans vos ressorts et de l'adresser à la direction des affaires criminelles et des grâces, sous le timbre du bureau de la politique d'action publique générale au plus tard le 30 septembre 2013.

Par ailleurs, toute difficulté rencontrée dans le cadre de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif devra être signalée immédiatement à la direction des affaires criminelles et des grâces, également sous le timbre du bureau de la politique d'action publique générale.

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Christiane TAUBIRA