

Cambriolage
Criminalité organisée
Délinquance des mineurs
Discriminations
Fraude
GIR
Stupéfiants
Violence intrafamiliale

**Circulaire de la DACG du 1^{er} novembre 2009
relative aux instructions générales de politique pénale**

NOR : JUSD0925748C

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, à Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel et procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel.

Lors d'une réunion organisée au palais de l'Élysée le 28 mai 2009, le Président de la République a demandé, en présence des responsables de la sécurité et de la justice, une mobilisation renouvelée des pouvoirs publics dans la lutte contre la délinquance ; il a défini à cette fin de nouvelles priorités pour leur action dans le domaine de la protection de la sécurité de nos concitoyens.

Les magistrats du ministère public, des parquets généraux et des parquets, sont concernés au premier chef par cette mobilisation au service de la sécurité et de la liberté.

Votre action se doit d'être ferme, déterminée et lisible. Elle doit tendre à la cohérence sur l'ensemble du territoire national et s'inscrire à cette fin, dans un cadre défini globalement par le Gouvernement.

Conformément aux responsabilités que me confèrent les dispositions de l'article 30 du code de procédure pénale, j'ai donc souhaité vous adresser des instructions générales de politique pénale.

Elles visent à guider votre action et celle de tous les magistrats du ministère public, selon les orientations définies par le Président de la République et compte tenu des évolutions de la délinquance.

Elles s'inscrivent dans l'action menée par le Gouvernement depuis plus de deux ans en faveur d'une justice plus moderne, plus transparente, plus respectueuse des droits et libertés, plus efficace, et donc plus respectée. La présente circulaire a pour ambition de contribuer à fixer un cap clair à votre action quotidienne, sans préjudice des nécessaires ajustements locaux auxquels il vous appartient de procéder afin de l'adapter au mieux aux particularités de vos ressorts.

1. Une organisation des parquets et une réponse pénale optimisées

1.1. La déclinaison territoriale des politiques pénales et d'action publique prioritaires

Une action judiciaire efficace implique la déclinaison locale des priorités nationales de politique pénale. Elle suppose des échanges réguliers entre les acteurs de la chaîne de la sécurité.

La politique pénale est définie par le garde des sceaux au nom du Gouvernement, et coordonnée par le procureur général au niveau régional. Elle doit bien évidemment, pour sa pleine efficacité, être adaptée et mise en œuvre au plus près du terrain par le procureur de la République, de manière à prendre en compte les réalités de la délinquance locale et lutter au mieux contre celle-ci grâce aux moyens dont il dispose.

Le procureur de la République doit donc veiller à disposer de la meilleure information. Les vecteurs en sont les différentes instances auxquelles il participe, au premier rang desquelles figurent dorénavant les états-majors de sécurité, mais aussi ses contacts réguliers avec les différentes autorités de son ressort, et tout particulièrement les élus locaux. Ainsi informé, il peut engager les moyens dont il dispose dans les actions et les secteurs qui paraissent prioritaires. L'utilisation des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) apparaît comme l'instrument privilégié de la mise en œuvre d'une action publique intensifiée sur un territoire défini.

Les états-majors de sécurité, créés par la circulaire du 7 septembre 2009, permettent aux procureurs de la République, qui en assurent la coprésidence, de prendre toute leur place dans la conception de la politique départementale de sécurité publique. Ils le font en concertation avec les préfets et en lien avec les principaux responsables des services concernés. Vous voudrez bien sur cette question vous référer à ma circulaire CRIM-09/10/E1 du 24 septembre 2009 qui développe les objectifs et l'organisation que doit rechercher l'autorité judiciaire dans cette structure partenariale.

La loi du 5 mars 2007 a donné aux procureurs de la République un rôle de pilote dans la prévention de la délinquance. Ils veilleront à assurer l'information des maires dans le respect des dispositions des articles L. 2211-2 et L. 2211-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et 40-2 du code de procédure pénale.

Ainsi le maire doit être informé à sa demande des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites mais également des jugements devenus définitifs et des appels interjetés relatifs aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune (art. L. 2211-3, al. 2 et 3, du CGCT).

S'agissant des infractions qu'il a dénoncées conformément aux dispositions de l'article 40, alinéa 2, du code de procédure pénale, le maire doit être informé des suites données (art. L. 2211-2, al. 2, du CGCT) et, s'il en fait la demande, des jugements définitifs ou des appels interjetés (art. L. 2211-3 al. 3 du CGCT).

Il doit l'être aussi des suites données aux infractions ayant fait l'objet d'une plainte de sa part (art. 40-2 du code de procédure pénale et L. 2211-2, al. 2, du CGCT).

Au-delà de cette information, en application de l'article L. 2211-2, alinéa 3, du CGCT, les procureurs de la République s'attacheront à porter également à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, nécessaires à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale.

Il n'y aurait que des avantages à ce que, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans de nombreux ressorts, ces échanges ponctuels se prolongent par des rencontres régulières, sous des formes et selon des périodicités qu'il convient de définir localement.

A ces fins, comme le recommandait déjà la circulaire CRIM-08-4/E5 du 6 février 2008, les procureurs de la République prendront attache avec l'association départementale des maires afin de mettre en place des protocoles déterminant les modalités de circulation de l'information, dans la lignée des principes dégagés par le code de bonne conduite dans la circulation de l'information entre les maires et le ministère public (publié en octobre 2004).

Les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) constituent un véritable outil d'action publique territoriale affiné. Initiés et dirigés par le parquet, ils doivent être mis en place par les procureurs de la République, dans des sites identifiés comme prioritaires en termes d'action publique, soit dans le cadre d'un contrat local de sécurité, soit à la suite d'événements particuliers, tels que des violences urbaines.

De manière générale, et toujours dans la ligne de la circulaire du 24 septembre 2009 précitée, les procureurs de la République accorderont une attention particulière aux actions pouvant être mises en œuvre dans les ressorts comportant des quartiers sensibles ou sur lesquels des unités territoriales de quartier (UTeQ) ont été constituées.

1.2. Une réponse pénale plus performante

a) L'amélioration du suivi des procédures : l'évolution du traitement en temps réel

Outil créé par la pratique, le traitement en temps réel doit désormais évoluer. La généralisation et la diversification de la réponse pénale ont significativement accru la charge de travail des magistrats de permanence, avec l'augmentation considérable du nombre des appels téléphoniques et des défèrements, et la coexistence du traitement des affaires simples avec celui des affaires plus complexes.

L'utilisation des nouvelles technologies constitue une première réponse. Le recours à des messageries électroniques dédiées à la permanence, utilisables par les services enquêteurs, le parquetier de permanence et les greffiers doit être développé. La dématérialisation des procédures doit devenir, à terme, la règle. Certains parquets ont créé des extranets qui peuvent être mis à disposition des services enquêteurs. Ils contiennent un fonds documentaire, des instructions permanentes, des imprimés. La direction des affaires criminelles et des grâces a créé un groupe de travail chargé de réfléchir et de promouvoir ce type d'actions de modernisation. Vous veillerez à lui communiquer celles de vos parquets qui vous paraîtraient particulièrement innovantes.

Ces « bonnes pratiques » contribuent à la modernisation des méthodes de travail. Elles doivent être encouragées. Vous vous attacherez ainsi à poursuivre, en partenariat avec la gendarmerie nationale, la déclinaison au plan local du protocole sur la dématérialisation signé le 11 décembre 2008 par le secrétaire général du ministère de la justice et le directeur général de la gendarmerie nationale, dans l'attente de la mise en œuvre d'un tel dispositif avec la police nationale.

Vous veillerez aussi à ce que les parquets de vos ressorts s'assurent de la diffusion, au sein de toutes les unités et services de police judiciaire relevant de leur autorité, du guide méthodologique sur le compte rendu téléphonique au parquet. La direction des affaires criminelles et des grâces en a fait la demande auprès des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationale (1).

Pour assurer la mise en œuvre des préconisations qui y figurent, cette diffusion pourra utilement être accompagnée de formations, notamment au travers de stages dans les services de permanence des parquets.

(1) Ce guide méthodologique est disponible sur le site intranet de la DACG, rubrique police judiciaire/enquête de police.

En second lieu, les enquêtes préliminaires d'une certaine complexité qui nécessitent plus de temps doivent être traitées dans le cadre d'un bureau des enquêtes distinct du service du traitement en temps réel. Les parquets qui ne l'ont pas encore fait s'attacheront à s'organiser de manière à créer ces bureaux des enquêtes selon des formes adaptées à leur taille.

b) L'amélioration du délai de la réponse pénale

Le délai de la réponse pénale est un facteur essentiel de la crédibilité de celle-ci, pour l'auteur – qui doit être rapidement mis en mesure d'intégrer la sanction – comme pour la victime et son entourage qui ont besoin de voir leur statut reconnu par l'autorité judiciaire.

L'effort réalisé depuis plusieurs années en faveur du développement des procédures simplifiées doit être poursuivi par le recours à tout l'éventail de la réponse pénale.

Ces différentes procédures ont vocation à faire diminuer les poursuites devant la juridiction correctionnelle en audience classique, afin de recentrer ces dernières sur les dossiers véritablement complexes ou contestés.

Dans cette optique, les parquets sont invités à donner un nouvel élan à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

Il convient que chaque parquet s'interroge sur les modalités de mise en œuvre plus fréquente de la CRPC :

La diversification des modes de saisine : si la convocation par un officier de police judiciaire reste le mode privilégié de saisine dans le cadre de la CRPC, la convocation par courrier, le défèrement et l'initiative du mis en cause ou de son avocat ne doivent pas être négligés.

La place de la victime : l'existence d'une partie civile ne doit pas constituer un frein au développement de la CRPC. Les parquets sont donc invités à étudier, en concertation avec les barreaux, les modalités pratiques de mise en œuvre de la procédure qui assureront son essor tout en préservant les intérêts des victimes.

Le choix de la peine : il importe que la proposition de peine faite par le parquetier intègre pleinement la dimension de son exécution dans des délais raisonnables. Dans cette perspective, les parquets devront se rapprocher des juges de l'application des peines aux fins de systématiser la convocation du prévenu devant ce magistrat dès l'audience d'homologation et ce, par le biais des bureaux de l'exécution des peines (BEX).

Ceux-ci informent les condamnés sur les décisions pénales rendues à leur encontre (peines, dispositions civiles et voies de recours) et les incitent à accepter un premier acte de mise à exécution de la peine. Ils ont permis d'accélérer sensiblement les délais d'exécution des peines. Il importe de poursuivre cette dynamique, en faisant en sorte que toutes les personnes condamnées contradictoirement à l'audience soient invitées à s'y présenter immédiatement.

Lorsque l'audience se poursuit après la fermeture au public du BEX, il convient qu'une information des condamnés soit prévue à l'audience sur les possibilités de s'y rendre ultérieurement et si possible qu'une convocation à une date et à un horaire déterminés leur soit remise.

En outre, afin de veiller à la célérité de la réponse pénale et de prévenir des délais excessifs, je souhaite que les procureurs de la République dressent un inventaire des procédures en cours depuis trois ans ou plus, au sein de leur juridiction. Ce travail de recensement devra être prolongé par la définition, dans chacun des dossiers, d'une stratégie procédurale destinée à permettre, dans des conditions respectueuses de la manifestation de la vérité, une clôture de la procédure dans les meilleurs délais possibles.

1.3. Un parquet gardien des libertés individuelles

En demandant que le mot « libertés » soit ajouté à celui de « justice » dans la dénomination du ministère, j'ai souhaité que soit symboliquement rappelée la mission de l'institution judiciaire dans la protection des libertés publiques.

a) L'état des locaux de garde à vue

Il convient d'avoir en permanence à l'esprit que ces lieux accueillent des personnes présumées innocentes et qu'ils ne doivent pas porter atteinte à la dignité de ceux qui y sont momentanément gardés.

Vous veillerez à ce que les locaux de garde à vue soient visités régulièrement, et en toute hypothèse au moins une fois par an, par les procureurs de la République de vos ressorts, conformément à l'alinéa 3 de l'article 41 du code de procédure pénale. Lors de ces contrôles, seront vérifiées tant les conditions matérielles des gardes à vue, que la bonne tenue du registre de ces mesures et le strict respect des droits des personnes qui en font l'objet.

Ces visites revêtent d'autant plus d'importance que plusieurs de ces locaux connaissent aujourd'hui un Etat dégradé, qui pourrait être considéré comme portant atteinte à la dignité des personnes placées en garde à vue. Une vigilance toute particulière devra être portée aux locaux signalés comme tels par le contrôleur des lieux privés de liberté.

En ce sens, il importe que vous portiez sans délai à la connaissance de la direction des affaires criminelles et des grâces, et sans préjudice des informations transmises dans le rapport annuel prévu à l'article 41, alinéa 3, du code de procédure pénale, tout dysfonctionnement grave qui serait relevé lors des visites des locaux de garde à vue.

L'ensemble de vos observations permet en effet d'assurer un suivi étroit de l'évolution de ces locaux, et de trouver, en concertation avec le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les solutions les plus adaptées permettant de garantir au mieux en ces lieux le respect de la dignité des personnes.

b) La mise à jour des fichiers judiciaires

Conformément aux instructions qui vous avaient été adressées par dépêche-circulaire du 2 février 2009, vous veillerez à ce que les parquets de votre ressort continuent d'exercer avec la plus grande vigilance leur mission de contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires : le « système judiciaire de documentation et d'exploitation » (JUDEX) et le « système de traitement des infractions constatées » (STIC).

En particulier, vous vous attacherez à ce que les brigades départementales de rapprochement et d'investigations judiciaires et les services régionaux de police judiciaire soient, le plus systématiquement et rapidement possible, informés des suites judiciaires réservées aux procédures ayant donné lieu à une mention dans ces traitements, lorsqu'a été prise une décision de classement sans suite (1) ou de non-lieu pour insuffisance de charges, de relaxe ou d'acquiescement. Il convient également de veiller à la mise à jour effective des données enregistrées dans ces fichiers lorsqu'une requalification juridique est intervenue. J'attache, enfin, un prix particulier à ce que les requêtes des particuliers contestant les mentions les concernant dans ces fichiers soient traitées dans les délais les plus brefs.

Afin de vous assister du mieux possible dans ces tâches, dont je ne méconnais pas la lourdeur, j'ai demandé à mes services de mettre en place rapidement de nouvelles trames de classement sans suite, d'adapter les fiches-navettes de mise à jour et d'instaurer un dispositif de mise à jour dans le cadre du traitement réel des procédures. L'installation d'un accès direct à JUDEX au sein des juridictions est également à l'étude.

Les parquets de votre ressort devront par ailleurs veiller à ce que le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) soit alimenté de façon systématique, rapide et rigoureuse, condition *sine qua non* de son efficacité.

Vous vous assurerez que l'enregistrement des inscriptions dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) est effectivement réalisé dès le prononcé de la décision, sans attendre l'expiration des délais de recours, la frappe ou la signification de la décision. Vous donnerez des instructions pour que les imprimés de notification soient préparés avant l'audience et que la notification des obligations ait lieu au moment du prononcé de la décision – pour les présents libres – ou dans sa continuité, notamment en recourant au bureau de l'exécution des peines.

c) L'attention portée aux victimes

Il est indispensable que les victimes soient accompagnées tout au long de la procédure, de leur dépôt de plainte jusqu'à l'audience de jugement, voire au stade de la saisine de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions.

Vous veillerez notamment à assurer l'effectivité de l'accompagnement des victimes, dans le cadre des procédures rapides, en facilitant leur accueil au sein du tribunal de grande instance par des associations habilitées.

La mention des coordonnées de ces associations doit figurer dans le récépissé du dépôt de plainte, conformément aux dispositions de l'article 53-1 du code de procédure pénale et de la circulaire du 4 décembre 2000. Au-delà, les procureurs de la République doivent s'assurer que, dans les cas les plus graves et où la victime risque de ne pas être en mesure d'agir elle-même, les services ayant pris la plainte communiquent d'initiative ses coordonnées aux associations d'aide aux victimes.

Le parquet doit prendre lui-même, le cas échéant, cette initiative en application des dispositions de l'article 41, dernier alinéa du code de procédure pénale.

I.4. La prévention de la récidive

Si la répression pénale obéit à des finalités multiples, la prévention de la récidive constitue l'un de ses buts premiers. L'exécution, voire l'aménagement, de celle-ci doit donc contribuer directement à prévenir la réitération de faits délictueux.

a) Les peines « plancher »

La loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, en instituant des peines minimales, a contribué à l'amélioration de la lutte contre la délinquance.

Ce dispositif ne soulève plus de difficultés. Il est désormais familier aux juridictions qui l'appliquent avec mesure et discernement.

Les parquets continueront donc à relever de façon systématique, au moment des poursuites ou, à défaut à l'audience, l'Etat de récidive légale à l'encontre des auteurs d'infractions récidivistes, que ces personnes soient majeures ou mineures.

(1) Motifs de classement sans suite n^{os} 11, 21 et 71 – dans ce dernier cas, lorsqu'un suspect a été identifié, puis mis hors de cause.

Il convient en outre que des appels soient interjetés à l'encontre des jugements qui écarteraient l'application de la peine plancher pour des motifs qui n'apparaîtraient pas pertinents.

b) L'exécution des peines

Toutes les peines doivent être exécutées, et doivent l'être dans les meilleurs délais. Ainsi que je le mentionnais précédemment à propos de la réponse pénale, il s'agit là d'une exigence absolue de la crédibilité de l'autorité judiciaire aux yeux des justiciables, auteurs ou victimes. La bonne et rapide exécution de la peine répond à une double finalité, pédagogique et dissuasive, en particulier auprès des auteurs les plus jeunes.

La création du bureau de l'exécution des peines a déjà permis d'accélérer sensiblement la mise à exécution des peines.

Il faut améliorer encore ces délais. Il me paraît nécessaire que le ministère public bénéficie d'une visibilité satisfaisante sur les stocks de condamnations et les délais de leur mise à exécution. Dans le prolongement des recommandations de l'inspection générale des services judiciaires relatives à l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, je vous adresserai donc prochainement une circulaire afin qu'un outil d'évaluation mensuelle des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution soit créé au sein de chaque juridiction.

c) Le développement des aménagements

Je souhaite que les parquets généraux et les parquets restent mobilisés pour poursuivre une politique pénale ambitieuse en faveur de l'aménagement des peines, notamment dans le cadre de l'application de la loi pénitentiaire, tout en poursuivant les efforts entrepris pour mieux faire comprendre le sens de la peine et rechercher l'adhésion des condamnés aux modalités de l'exécution de celle-ci.

Enfin, les parquets généraux et parquets doivent intensifier la concertation initiée dans le cadre des conférences régionales semestrielles d'aménagements de peine et d'alternative à l'incarcération, et, le cas échéant, à l'occasion de la mise en œuvre de l'expérimentation du placement sous surveillance électronique pour les détenus en fin de peine.

Conformément à la circulaire du 29 septembre 2009 relative à l'exécution et à l'aménagement des peines, une commission de l'exécution des peines interviendra au sein de chaque juridiction en complément de la conférence régionale semestrielle sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération organisée au niveau de la cour d'appel. Elle mettra en œuvre les mesures nécessaires à la célérité de l'exécution des peines au sein de la juridiction, par une mutualisation accrue de l'information et le renforcement des actions partenariales dans le cadre du processus d'exécution et d'aménagement des peines.

d) L'identification et le suivi des condamnés dangereux

Il est impératif de protéger la société et l'ensemble de nos concitoyens contre ceux d'entre eux qui présentent une dangerosité particulière et avérée.

Les parquets généraux devront veiller à ce qu'une extrême vigilance soit apportée à l'identification et au suivi des condamnés détenus dont la dangerosité risque de persister à leur libération.

Le ministère public devra requérir, chaque fois que les conditions juridiques en seront réunies, le prononcé des mesures de sûreté, notamment la surveillance judiciaire et la surveillance de sûreté, éventuellement assorties d'un placement sous surveillance électronique mobile, destinées à prévenir la récidive des condamnés dangereux.

Par ailleurs, dans le prolongement de la circulaire DACG du 24 février 2009 relative au suivi des personnes placées sous surveillance judiciaire ou suivi socio judiciaire, susceptibles de faire l'objet d'une mesure de surveillance de sûreté, je rappelle que, sauf situation tout à fait exceptionnelle, toutes les personnes ayant été considérées comme suffisamment dangereuses pour être placées sous surveillance judiciaire ou suivi socio judiciaire et qui ont été condamnées à une peine égale ou supérieure à quinze ans de réclusion criminelle pour une des infractions visées à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale doivent systématiquement faire l'objet d'une expertise médicale, leur situation devant être soumise à la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté huit mois au moins avant la fin de la mesure, de manière à permettre le cas échéant la prolongation de leurs obligations dans le cadre d'une surveillance de sûreté. Les parquets doivent donc s'assurer que ces mesures préalables à la surveillance de sûreté sont mises en œuvre par les juges de l'application des peines et, à défaut, y procéder eux-mêmes.

2. Les domaines prioritaires de l'action publique

2.1. La lutte globalisée contre la criminalité organisée

L'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée implique non seulement des actions concertées en amont des infractions afin de faire obstacle à leur commission, mais aussi de rendre leur commission moins attractive, notamment par une approche patrimoniale de cette délinquance.

a) La lutte contre les trafics

La lutte contre les trafics de stupéfiants demeure une priorité nationale et doit, à ce titre, être un souci permanent du ministère public.

Ces trafics causent des ravages sanitaires et entraînent la déchéance de nombreuses personnes, essentiellement des jeunes. Par les bénéfices qu'ils génèrent, ils alimentent en outre de manière significative l'économie souterraine et renforcent les capacités financières des malfaiteurs qui sont ainsi en mesure d'adapter rapidement leur mode opératoire et peuvent diversifier leurs activités en investissant d'autres domaines de la criminalité organisée. La recherche de ce type d'infractions doit continuer à privilégier le démantèlement des réseaux et l'identification de leurs commanditaires et organisateurs. Il en est ainsi, en particulier, de ceux impliqués dans les faits d'importation de stupéfiants.

Il en va de même de la lutte contre les trafics d'armes, qui favorisent nombre d'actes violents de délinquance.

Leur recherche, par la mise en œuvre de réquisitions écrites aux fins de contrôle d'identité et de visites de véhicules, prises au visa de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, doit être poursuivie et renforcée, notamment lorsque sont repérés et identifiés au travers de procédures diverses des lieux où les infractions de détention et de transport d'armes, prévues et réprimées par les articles L. 2339-8 et L. 2339-9 du code de la défense, sont susceptibles de se commettre.

Pour les affaires ne relevant pas de la criminalité organisée, le recours aux procédures rapides devra être favorisé.

S'agissant de la traite des êtres humains, son incrimination spécifique prévue par l'article 225-4-1 du code pénal paraît n'être que très rarement utilisée.

Sans sous-estimer les difficultés rencontrées pour caractériser cette infraction particulière, il convient néanmoins de rappeler que des poursuites engagées sur le fondement précis de l'article 225-4-1 du code pénal ne sont pas exclusives d'autres qualifications (proxénétisme, exploitation de la mendicité, conditions de travail et d'hébergement indignes à la personne).

Ainsi, et parce qu'elle ouvre des droits spécifiques aux victimes, vous voudrez bien veiller à ce que cette qualification soit plus souvent retenue.

A la lumière de nombreuses procédures portant sur des faits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'étrangers en France commis en bande organisée, il apparaît que les agissements des filières d'immigration illégale présentes sur le territoire ne visent pas toujours à permettre une installation sur le territoire national. Nombre d'entre elles organisent davantage le transit pour gagner d'autres pays européens. Au-delà de la lutte contre l'entrée, le séjour ou la circulation irrégulière sur le territoire, les parquets devront poursuivre les actions visant à démanteler ces filières.

A cette fin, les parquets veilleront à mettre en place des actions coordonnées, notamment sur des axes routiers ou ferroviaires habituellement utilisés par les étrangers en situation irrégulière.

Pour l'ensemble de ces trafics, dès lors que les faits qualifiés apparaîtront comme émanant d'un réseau organisé, l'information de la JIRS devra être privilégiée afin que cette dernière soit en mesure d'apprécier l'opportunité de sa saisine. Cette information devra se faire quel que soit le stade de la procédure, y compris après une ouverture d'une information judiciaire.

Enfin, si la dimension internationale de tels réseaux se trouve établie, et dès lors que les conditions de mise en œuvre seront réunies, le recours aux équipes communes d'enquête devra être favorisé (1).

b) La lutte contre le blanchiment

Renforcer l'efficacité de la lutte contre l'économie souterraine implique une appréhension plus vigilante des incidences financières des infractions commises. Dès lors que les infractions suspectées et poursuivies ont occasionné des bénéfices pour leurs auteurs ou pour leurs proches, il convient de rechercher, dès le début des poursuites, à sanctionner ces comportements par l'utilisation des infractions de blanchiment (y compris pour l'auteur de l'infraction (2)) et de non-justification de ressources pour la famille et les proches des délinquants. La poursuite de ces infractions nécessite que soient effectuées, dès le début de l'enquête, des investigations à caractère patrimonial permettant de déterminer l'existence d'avoirs criminels, afin de pouvoir les saisir rapidement, en vue d'une confiscation future par les juridictions de jugement (3).

(1) Voir à ce sujet la circulaire du 23 mars 2009.

(2) Voir à ce sujet la dépêche du 27 juillet 2009.

(3) S'agissant de l'appréhension des avoirs criminels, on soulignera qu'une proposition de loi « visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale », présentée par les députés Jean-Luc WARSMANN et Guy GEOFFROY, a été adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale le 4 juin 2009. Ce texte vise en premier lieu à refondre les règles applicables en matière de saisie, principalement en permettant la saisie de tous les biens susceptibles de confiscation en vertu de l'article 131-21 du code pénal et en créant un dispositif nouveau adapté à la saisie des immeubles et des meubles incorporels et aux saisies n'impliquant pas dépossession. Par ailleurs, cette proposition de loi crée une Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués et renforce nos mécanismes de coopération pénale en matière de saisie et de confiscation.

c) Le rôle des groupes d'intervention régionaux (GIR)

Afin de conférer aux GIR toute leur efficacité dans la lutte contre l'ensemble des trafics clandestins précités, dans les zones urbaines sensibles, vous veillerez à ce que les procureurs de la République de vos ressorts jouent pleinement leur rôle au sein des comités de pilotage de ces structures. Il leur appartient de fixer, avec les préfets de département, des objectifs cohérents, tant avec la doctrine d'emploi des GIR établie par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002, qu'avec le diagnostic local de la délinquance conjointement élaboré par les autorités administrative et judiciaire.

Le cas échéant, vous vous attacherez également, au sein des comités d'arbitrage des GIR, à déterminer des priorités d'action entre les objectifs assignés à un même GIR par plusieurs comités de pilotage.

L'efficacité de ces groupes est en effet subordonnée à l'effectivité de la participation de l'autorité judiciaire à ces comités, qui s'impose d'autant plus que les magistrats sont à l'origine de 90 % de leurs saisines.

En outre, afin de favoriser une action de ces groupes le plus en amont possible, vous vous assurerez que les GIR soient systématiquement associés aux perquisitions susceptibles de conduire à des investigations patrimoniales dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine dans les zones urbaines sensibles.

2.2. La lutte contre la consommation de produits stupéfiants

L'usage de stupéfiants est en soi une infraction. Il en favorise et en génère d'autres : trafics de stupéfiants, blanchiment des produits de ce trafic, délits d'appropriation permettant aux auteurs d'acquérir la drogue. La répression de cet usage concourt donc largement à la prévention de la récidive. Il convient de mettre en œuvre l'ensemble des mesures permettant d'apporter des réponses efficaces à ce qui est également un fléau sanitaire, notamment celles issues des lois récentes.

Ainsi, vous veillerez à poursuivre la généralisation des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage des produits stupéfiants. A cet effet, vous rappellerez aux juridictions qui ne les ont pas encore mis en place que le guide méthodologique diffusé le 8 avril 2009 à l'ensemble des parquets du territoire national détaille toutes les modalités pratiques pour faciliter la mise en œuvre effective et rapide de ces stages.

En concertation avec les professions de santé, les parquets devront également participer à la mise en place de l'injonction thérapeutique issue des dispositions de la loi du 5 mars 2007.

Pour ces deux mesures, les stages de sensibilisation et l'injonction thérapeutique, vous voudrez bien vous assurer que les dispositifs de recueil statistique en ligne, mis en œuvre aux termes de la circulaire du 9 mai 2008, soient correctement remplis par les parquets.

Un arrêté conjoint fixant la rémunération du médecin relais devrait très prochainement être signé, ce qui contribuera sans conteste à réduire les dernières difficultés pratiques dans la mise en œuvre de ces dispositions.

2.3. La lutte contre les infractions qui touchent les plus faibles

Les infractions qui touchent les personnes les plus faibles doivent faire l'objet d'une attention particulière des parquets, d'autant qu'il s'agit très souvent d'infractions occultes qui ne sont pas dénoncées par les victimes elles-mêmes.

a) Les violences intra familiales et les violences portant sur les personnes âgées

Je vous demande de poursuivre l'effort que je sais soutenu en matière de lutte contre les violences au sein du couple. Il convient d'améliorer la prise en charge de l'auteur, pour prévenir la réitération du passage à l'acte. A cette fin, les mesures tendant à l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal et les partenariats permettant son accueil dans des structures d'hébergement et d'accompagnement psychologique, déjà mis en place par de nombreux parquets, doivent être généralisés.

La situation des enfants du couple, qui peuvent se trouver en situation de danger physique ou moral sans toutefois être les victimes directes et immédiates de tels actes, doit être aussi prise en compte.

Les enquêtes qui seront diligentées par les services spécialisés devront donc porter sur l'ensemble de la famille et non sur les seules violences conjugales.

Dans le prolongement de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, la lutte contre la maltraitance des mineurs, qu'il s'agisse de violences physiques ou de violences sexuelles, doit être poursuivie. Pour un repérage le plus en amont possible, les rencontres avec les professionnels du milieu médical et éducatif sont primordiales. Elles permettent de rappeler les éléments qui doivent être communiqués au parquet et l'intérêt qui s'attache à ce que cette communication soit la plus rapide possible.

De même, une attention particulière doit être apportée à la lutte contre les violences commises sur les personnes âgées. Parfois isolées, elles ne sont pas toujours en mesure de dénoncer les faits de maltraitance dont elles sont victimes. A cette fin, les parquets devront demander et communiquer au juge des tutelles toute information utile permettant d'apporter une réponse adaptée à ces situations.

b) Les discriminations

Les discriminations sous toutes leurs formes portent gravement atteinte à la dignité des individus et aux valeurs républicaines. La lutte contre ces infractions reste une priorité de politique pénale.

A ce jour, différents dispositifs sont mis en œuvre pour mieux appréhender les faits de discrimination et lutter contre eux. Les pôles anti discrimination doivent rester les vecteurs principaux de l'action des parquets qui doit toujours rechercher une meilleure connaissance des faits, le nombre de plaintes demeurant faible. Une attention toute particulière doit être portée sur les relations avec la HALDE et ses représentants.

2.4. La lutte contre la délinquance des mineurs

Dans le prolongement des efforts entrepris et dont je vous sais gré, votre action tendant à donner à chaque acte de délinquance commis par un mineur une réponse pénale et à rendre effective, dans un laps de temps bref, la mise à exécution des mesures ordonnées et peines prononcées doit être poursuivie.

Parmi les mesures et sanctions prévues par la loi à l'égard des mineurs délinquants, la composition pénale et l'activité de jour doivent être particulièrement utilisés.

En outre, il convient de favoriser la constitution d'un véritable trinôme judiciaire de coordination composé du ou des juges de enfants du ressort du tribunal de grande instance, du ou des substituts chargés des affaires de mineurs et des services de la protection judiciaire de la jeunesse afin de renforcer le suivi individuel des mineurs délinquants, singulièrement dans les ressorts comprenant des quartiers prioritaires.

Issu d'une expérimentation menée sur certains ressorts, ce trinôme identifie et examine régulièrement la situation des mineurs qui apparaissent lourdement inscrits dans la délinquance. Compétent sur le ressort d'une commune, sa mission consiste à :

- se concerter sur les stratégies judiciaires et éducatives adaptées, dans le respect des attributions de chacun des acteurs de ce trinôme (il pourra par exemple prévoir un circuit prioritaire d'audiencement des dossiers concernant ces mineurs devant le tribunal pour enfants),
- s'assurer de la mise en œuvre effective et rapide des mesures ordonnées à l'égard des mineurs multirécidivants.

2.5. La lutte contre les phénomènes de violences collectives

Les parquets doivent poursuivre leurs efforts en matière de lutte contre les phénomènes de violences urbaines et de violences collectives, qui s'exercent au préjudice des institutions, des citoyens et des symboles de l'Etat. Ceux-là se manifestent sous deux formes. Il est utile de ne pas les confondre pour mieux les traiter : les violences urbaines traduisent un rejet de la société et de ses représentants. Les violences entre bandes s'interprètent davantage comme la manifestation ou l'affirmation d'une appartenance à une entité.

Dans le prolongement de la dépêche du 25 mars 2009, il apparaît nécessaire d'apporter une réponse pénale rapide et ferme aux actes de délinquance commis dans le cadre de bandes. Est également nécessaire un travail de prévention conditionné par une circulation efficiente de l'information.

Outre le partenariat avec l'éducation nationale, il apparaît indispensable que les services de police et de gendarmerie tiennent strictement informés les parquets de la structuration et de l'agissement des bandes sur leur ressort. Cette information, en vue notamment de la mise en œuvre de contrôles d'identité préventifs, peut s'appuyer sur l'utilisation des systèmes de vidéo-surveillance installés dans les lieux publics et les transports en commun.

Les procureurs de la République doivent veiller par ailleurs à apporter une réponse ferme et rapide à tout fait relevant de violences urbaines. Dans cette optique, les magistrats du parquet sensibiliseront les services d'enquête à la nécessité d'établir des procédures complètes et de qualité permettant d'engager des poursuites devant les juridictions. Cela peut être réalisé par le déplacement de magistrats du parquet dans les locaux des services enquêteurs lors de la survenance de tels événements.

Enfin, comme les parquets s'y emploient déjà, une particulière fermeté doit être apportée à la répression des actes de violence contre les fonctionnaires de police et des incendies de véhicules, qui interviennent souvent dans un contexte de violences urbaines. Ainsi, ces faits devront, sauf circonstances particulières, donner lieu à un défèrement systématique des mis en cause au parquet.

2.6. La lutte contre les cambriolages

Avec plus de 10 % des faits constatés en France, les cambriolages constituent un phénomène d'ampleur nationale. Même s'il s'agit d'un contentieux difficile à appréhender, avec un faible taux d'élucidation, il est pour autant au cœur du sentiment d'insécurité de nos concitoyens. Son expansion doit donc mobiliser tant les services de police et de gendarmerie que le ministère public.

A cet effet, il importe que les procureurs de la République déterminent une stratégie judiciaire permettant d'inverser significativement les tendances actuellement observées, mobilisent les services d'enquête sur les phénomènes de cambriolages les plus saillants, dirigent et appuient leurs investigations.

Il est particulièrement utile de veiller à la mise en œuvre effective de la police technique et scientifique de proximité lorsque des cambriolages sont constatés. Il est souhaitable d'autoriser le recours à des réquisitions téléphoniques lorsque ces dernières permettent de réaliser des rapprochements entre faits.

Les parquets devront bien évidemment prolonger les efforts demandés aux services d'investigation en prenant des réquisitions adaptées aux objectifs poursuivis.

2.7. La lutte contre les atteintes aux intérêts économiques, sanitaires et environnementaux

a) La lutte contre les fraudes

Dans le cadre de la lutte contre les fraudes et du schéma institutionnel expérimental mis en place par la circulaire du 18 avril 2008 créant la délégation nationale de la lutte contre les fraudes, la lutte contre le travail illégal demeure une priorité majeure de la chancellerie. A ce titre, les orientations fixées par la circulaire du garde des sceaux en date du 27 juillet 2005 restent d'actualité.

De manière plus spécifique, la participation active du ministère de la justice et des libertés au comité interministériel de contrôle de l'immigration permettra de poursuivre et de renforcer l'action de l'institution judiciaire dans la lutte contre le travail illégal, notamment dans le cadre des circulaires annuelles prévoyant l'organisation d'opérations conjointes mises en œuvre par les parquets, dont l'importance doit être rappelée.

S'agissant de la lutte contre toutes les formes de fraude aux prélèvements obligatoires, la délégation nationale a également pour mission de définir les orientations nationales et de conduire les travaux normatifs. Le ministère de la justice et des libertés est là encore étroitement associé à l'activité de cette dernière.

Au niveau local, l'architecture générale du dispositif repose sur les comités locaux de lutte contre la fraude. Ceux-ci ont vocation à réunir les différents acteurs en la matière dans l'objectif de dynamiser et de coordonner leur travail. Les procureurs généraux ainsi que les procureurs de la République sont présents ou représentés au sein de chaque formation plénière, en qualité d'autorité chargée de la police judiciaire.

Un bilan des dix-huit mois d'expérimentation de ce dispositif est en cours d'élaboration afin d'apporter à celui-ci les modifications nécessaires dans les prochains mois.

De nombreuses incriminations pénales, au premier rang desquelles l'escroquerie, permettent en outre de lutter contre la fraude en matière de prestations.

Lorsqu'elle est commise en réseau, cette fraude justifie par ailleurs pleinement le recours à un traitement judiciaire par les JIRS dotées de moyens humains et matériels adaptés pour lutter contre cette forme de délinquance.

La fraude fiscale, quant à elle, peut être plus efficacement combattue en renforçant les liaisons et la coopération, déjà effectives, entre l'administration fiscale et les autorités judiciaires. Il y a lieu, notamment, de mettre en œuvre, chaque fois que nécessaire, les dispositifs d'échanges qu'autorisent les articles 40 du code de procédure pénale et L. 101 du livre des procédures fiscales.

L'action pénale permet tant de réprimer les comportements les plus frauduleux par le prononcé de sanctions lourdes, que d'affirmer le caractère socialement répréhensible de la fraude fiscale et d'obtenir le recouvrement des sommes soustraites. Elle doit à cet égard être soutenue, en assurant un traitement diligent des procédures reçues, en requérant des peines dissuasives accompagnées des peines complémentaires prévues par la loi.

b) La lutte contre les atteintes à l'environnement

La protection de l'environnement constitue un enjeu majeur, qui se judiciarise comme l'a illustré l'adoption le 19 novembre 2008 de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

Ainsi, parallèlement aux adaptations normatives qui seront élaborées par le ministère de la justice et des libertés dans ce domaine, l'autorité judiciaire doit poursuivre une politique pénale rigoureuse et ambitieuse en la matière ; à ce titre, les orientations fixées par la circulaire du garde des sceaux en date du 23 mai 2005 conservent toute leur pertinence.

Il conviendra ainsi de privilégier une démarche partenariale dans la recherche et la constatation des infractions.

En effet, la technicité ainsi que la nature protéiforme des atteintes à l'environnement et la multiplicité des services chargés de les constater rendent nécessaire une coordination accrue entre les parquets et les parquets généraux d'une part et les services déconcentrés de l'État d'autre part. Le traitement d'un contentieux particulièrement important pour justifier la signature de protocoles. Cette démarche coordonnée traduira localement la volonté interministérielle de protéger l'environnement sous toutes ses formes.

Les poursuites pénales devront être adaptées et proportionnées aux atteintes perpétrées à l'environnement et aux dommages qui en résultent.

Tous les modes de réponse pénale, poursuites judiciaires ou alternatives, devront être mis en œuvre : remise en Etat dès qu'elle est possible, transaction dans le domaine de l'eau comme le prévoit la dépêche du garde des sceaux du 22 août 2007, versement d'une caution, mais aussi poursuites systématiques devant le tribunal correctionnel en matière de pollution maritime par hydrocarbures, conformément aux deux circulaires d'action publique du ministre de la justice datées des 1^{er} avril 2003 et 1^{er} octobre 2004.

Je connais votre dévouement à vos missions et votre attachement à la qualité du service public de la justice. Je mesure la difficulté des tâches qui sont les vôtres, tout comme celles des magistrats du siège. En fixant des priorités et des lignes directrices claires à votre action, j'entends soutenir les choix qu'il vous appartient d'effectuer quotidiennement pour le bien de nos concitoyens.

*La ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés,
MICHÈLE ALLIOT-MARIE*