

**Circulaire du 15 février 2011 relative à des instructions générales de politique pénale
NOR : JUSD1104857C**

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés

à

Pour attribution

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

Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Les efforts entrepris depuis plusieurs années par les parquets dans la lutte contre la délinquance doivent être poursuivis. Cet objectif implique une mobilisation de tous les acteurs de la chaîne pénale dans le cadre des structures facilitant l'échange d'informations avec les partenaires institutionnels de la justice et une meilleure coordination de la réponse pénale.

La politique pénale menée par chaque parquet ne peut être comprise de nos concitoyens que si le traitement des procédures d'un ressort à l'autre s'inscrit dans une démarche de cohérence.

Enfin, la mise à exécution des peines prononcées conditionne l'effectivité de la réponse pénale. La célérité de l'exécution des peines est une composante essentielle de la politique pénale de lutte contre la délinquance et contre la récidive.

1. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE PÉNALE

1.1 Coordonner les échanges d'informations entre les différents acteurs

Les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) apparaissent comme l'instrument privilégié de la mise en œuvre d'une action publique intensifiée sur un territoire défini. Ils permettent notamment d'identifier les personnes constituant le noyau dur de la délinquance sur une zone déterminée, notamment les meneurs de bandes, afin d'apporter, en conséquence, une réponse ciblée et adaptée à leurs agissements. En effet, créée et animée par le procureur de la République, cette structure doit permettre de :

- cibler pour une durée limitée un site d'action publique prioritaire,
- associer les représentants locaux de la police, de la collectivité locale, éventuellement des bailleurs sociaux, à une réflexion sur l'analyse de la situation et les réponses à y apporter,
- obtenir une meilleure visibilité et une coordination renforcée de l'action des services de police et de justice sur le terrain afin d'agir de façon plus efficace sur des cibles précises (réponse pénale précise concernant certains délinquants, traitement de contentieux particuliers, protection des lieux à risque).

Les parquets devront poursuivre et renforcer leur investissement dans le fonctionnement de ces structures et y recourir le plus fréquemment possible lorsque dans un ressort géographique déterminé est mis en évidence un type de délinquance qui peut être efficacement combattu dans ce cadre.

Les états-majors de sécurité (EMS)

Ces structures constituent également un outil adapté pour répondre aux directives d'actions prioritaires figurant dans le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Elles doivent continuer à s'impliquer fortement dans la lutte la lutte contre :

- les trafics de stupéfiants
- les cambriolages
- la délinquance des mineurs - les violences scolaires
- les violences intrafamiliales

- les violences urbaines ou commises par des bandes
- les violences et vols commis avec violences
- l'insécurité routière

S'agissant de la lutte contre les cambriolages, il est recommandé que le suivi des résultats des cellules de lutte anti-cambriolage puisse se faire dans le cadre des états-majors de sécurité.

S'agissant des violences scolaires, les établissements scolaires peuvent faire l'objet, dans le cadre de l'état-major de sécurité, d'un diagnostic de sécurité ; en outre, la mise en place et l'activité des référents scolaires de la police ou de la gendarmerie peuvent être évaluées dans ce cadre. Des cellules de veille, placées sous l'autorité du préfet et du procureur de la République, visant à prévenir les affrontements entre bandes au sein et aux abords d'établissements scolaires, ainsi que des équipes mobiles académiques ayant pour mission d'assurer la prévention des violences scolaires, d'intervenir pour rassurer le personnel en période de crise et de participer aux diagnostics de sécurité ont fait la démonstration de leur efficacité.

L'amélioration des échanges d'information doit être inscrite comme priorité des états-majors de sécurité non seulement pour l'ensemble de ces contentieux, mais également dans d'autres domaines tels que celui de la législation sur les armes, dans lequel le préfet dispose également de moyens efficaces.

Mais afin d'être opérationnels, les états-majors de sécurité ne doivent réunir que des décideurs, les autres partenaires (par exemple, les bailleurs sociaux, les transporteurs publics) pouvant intervenir soit ponctuellement, soit dans un autre cadre, notamment le comité départemental de sécurité.

Il peut être rappelé enfin que la généralisation des bureaux des enquêtes permet de décharger le service du traitement en temps réel (TTR) du suivi de certaines enquêtes préliminaires lourdes et d'assurer un meilleur suivi des procédures complexes entrant dans le champ de compétence des GLTD et des EMS.

1.2 Veiller à la cohérence des politiques pénales au sein des ressorts de cours d'appel ou entre cours d'appel limitrophes

Il importe que ne puissent plus être mises en évidence des différences de traitement injustifiées entre procédures similaires d'un ressort à l'autre.

Si au plan national la mission d'harmonisation des politiques pénales incombe au garde des Sceaux et justifie la diffusion régulière d'instructions générales d'action publique, il vous incombe de coordonner l'action des procureurs de la République, conformément aux termes de l'article 35 du Code de Procédure Pénale

Ce travail d'harmonisation concernant l'orientation des procédures implique en outre que l'analyse locale des actes de délinquance ne s'arrête pas aux limites des ressorts. Il est en effet impératif que les informations circulent non seulement entre les parquets d'une même cour, mais également, s'agissant notamment de délinquance itinérante ou organisée, entre parquets généraux surtout si des bassins de délinquance identifiés dépassent les ressorts des cours d'appel. Des initiatives locales de concertation sur ces thématiques ont déjà été prises : elles doivent être approfondies, par exemple en matière de cambriolages, d'appréhension des avoirs criminels, de direction de la police judiciaire ou de doctrine d'emploi des EMS.

Des réunions devront donc être organisées entre parquets généraux de ressorts voisins de

manière à identifier les contentieux qui pourraient donner lieu à des réponses communes. Après une phase de concertation impliquant les procureurs de la République des ressorts concernés, des référentiels communs pour le traitement des procédures ainsi identifiées devront être adoptés et diffusés par les procureurs généraux.

Ces instructions pourront concerner un contentieux particulier (contentieux routier, délinquance des mineurs...) ou bien un type de réponse pénale (alternatives aux poursuites, procédures rapides...).

Par ailleurs, « Cassiopée » met désormais à disposition des magistrats un accès au bureau d'ordre national. Cet outil facilitera le regroupement des procédures mettant en cause les mêmes personnes ou présentant un mode opératoire similaire. Les parquets devront s'attacher à mener une politique concertée de dessaisissement au vu des informations ainsi obtenues.

Ces échanges doivent permettre d'assurer une égalité de traitement, une cohérence des réponses pénales et une meilleure lisibilité de l'action publique.

1.3 Mieux identifier les réitérants et adapter les réponses pénales à leur rencontre

Les parquets s'attacheront à recueillir le maximum de renseignements sur les antécédents pénaux des personnes mises en cause.

Dans ce sens, l'accélération de la délivrance des bulletins n°1 et l'amplitude horaire élargie du casier judiciaire national permettent aux magistrats de connaître très précisément les condamnations prononcées. Toutefois, le délai d'inscription au casier judiciaire empêche parfois une connaissance complète de ces éléments. En outre, par définition, le casier judiciaire ne peut fournir aucun renseignement sur les procédures en cours.

Le nouveau logiciel Cassiopée permet déjà à nombre de juridictions d'optimiser la réponse pénale, et ce à tous les stades de la procédure. Tout d'abord, lors de la phase d'enquête sous la direction du parquet, le caractère national de ce bureau d'ordre automatisé permettra d'apprécier si un individu, mis en cause dans une affaire, est également visé par d'autres faits commis sur un ressort différent et donc de favoriser les rapprochements évoqués précédemment. Les données enregistrées sur Cassiopée constitueront une aide précieuse à la décision pour le magistrat du parquet, le juge d'instruction ou le JLD, au stade présentiel.

Devant la juridiction de jugement ou au stade de l'exécution de la peine, les informations issues du logiciel Cassiopée seront tout aussi utiles, puisqu'elles permettront d'obtenir des éléments sur son comportement depuis la commission des faits ou depuis sa condamnation, éléments qui n'auraient pas nécessairement été portés à la connaissance de la juridiction parce que survenus en dehors de son ressort. En outre, il sera possible par ce biais de consulter les logiciels du casier judiciaire ou de l'application des peines et d'avoir ainsi une image actualisée de la situation d'un mis en cause.

Par ailleurs, les enquêtes de personnalité, la production des procédures antérieures (comportant des éléments de personnalité complémentaires dont de précédentes expertises) et la demande systématique de rapports au service pénitentiaire d'insertion et de probation et au juge de l'application des peines si un suivi est en cours, demeurent une source d'informations précieuses pour déterminer le profil du prévenu. Ces éléments devront opportunément compléter ceux qui figurent au casier judiciaire, pour une meilleure appréhension du quantum et du choix de la peine.

Enfin, il conviendra, pour les récidivistes, de privilégier le recours à la procédure de comparution immédiate.

Parallèlement, le suivi des procédures impliquant des mineurs récidivistes ou réitérants devra continuer à faire l'objet d'une attention particulière. Ainsi, il y a lieu de veiller à ce que la réponse pénale soit systématique et adaptée à la personnalité du mineur.

Il y a lieu en particulier de privilégier les procédures rapides de jugement pour ces mineurs dès lors que les éléments de personnalité recueillis dans le cadre de précédentes procédures le permettent.

En outre, il peut être rappelé que la succession de mesures alternatives aux poursuites ou de réponse éducatives dépourvues de tout cadre contraignant est inadaptée à ce type de délinquance.

Les parquets devront donc veiller à interjeter appel de toutes les décisions qui ne s'inscriraient pas dans cette logique de cohérence de la réponse pénale.

2. UNE POLITIQUE D'EXÉCUTION DES PEINES VOLONTARISTE ET CIBLÉE

La répression de la réitération et de la récidive impose une politique d'exécution des peines volontariste et ciblée à rencontre des délinquants habituels. A cette fin, vous voudrez bien veiller à l'exécution des instructions suivantes, qui ont vocation à s'appliquer dans les différentes phases de la procédure.

2.1. Au stade de la permanence : mettre à jour les situations pénales

Le recensement de l'ensemble des décisions susceptibles d'être ramenées à exécution à l'encontre d'une personne déjà condamnée et interpellée à la suite de la commission de nouveaux faits constitue un outil de politique pénale particulièrement pertinent et un élément essentiel de la qualité du processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme. Ces pratiques de mise à jour de la situation pénale de la personne interpellée, que certains parquets mettent déjà en œuvre, doivent être généralisées et systématisées.

Ces diligences permettent par ailleurs d'éviter aux personnes condamnées une mise à exécution successive des peines prononcées à leur encontre, et le cas échéant des allers et retours en détention, qui mettraient en échec leur projet de réinsertion.

Cette mise à jour de la situation pénale doit être effectuée systématiquement à l'occasion des gardes à vue et des défèrements ordonnés par le magistrat du parquet de permanence, en lien avec le service de l'exécution des peines.

En pratique, le bulletin numéro 1 du casier judiciaire, désormais accessible en consultation directe sur le site intranet du casier judiciaire, constitue l'instrument principal de ce recensement. Il importe également de rechercher si d'autres condamnations ont été prononcées à l'encontre du mis en cause dans l'application informatique de la juridiction. Avec Cassiopée, cette recherche est étendue au niveau national.

Enfin, afin d'éviter le prononcé successif de peines d'emprisonnement sans mandat de dépôt à l'encontre de condamnés récidivistes ou réitérants, il peut, ainsi que certains parquets le pratiquent déjà, être fait utilement recours aux dispositions de l'article 723-16 du code de procédure pénale, qui autorise le procureur de la République, en cas de danger pour les personnes ou les biens établi par la survenance d'un fait nouveau, à mettre à exécution les peines d'emprisonnement dont était saisi le juge de l'application des peines sans avoir à attendre sa décision. Il s'agit, dans cette hypothèse, de faire le point sur l'ensemble de la situation pénale du mis en cause afin, le cas échéant, de récupérer des décisions de condamnations préalablement transmises au juge de l'application des peines en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale. Les dispositions de l'article 723-16 permettent en effet dans cette situation de mettre à exécution la ou les peines en attente d'aménagement chez le juge de l'application des peines et de mettre à jour la situation pénale du condamné.

Le recours à cet article assure ainsi l'incarcération effective du condamné, en exécution de la peine antérieurement prononcée, à l'issue de l'audience de comparution immédiate, quelle que soit la décision du tribunal. De surcroît, dans l'hypothèse où le tribunal correctionnel prononcerait une peine d'emprisonnement sans mandat de dépôt, cette peine n'aurait pas vocation à être transmise au juge de l'application des peines en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale puisque cette procédure ne bénéficie qu'aux condamnés non incarcérés.

2.2. Au stade de l'audience : garantir systématiquement la continuité avec la phase de l'application des peines

Il convient de veiller à ce qu'en dehors des horaires d'ouverture du bureau de l'exécution des peines, notamment lors des comparutions immédiates, les convocations devant être remises aux personnes condamnées présentes à l'audience en application de l'article 474 du code de procédure pénale soient systématiquement délivrées par le greffier d'audience.

2.3. Au stade de l'application des peines : instaurer un circuit court d'exécution des peines prononcées dans le cadre des procédures rapides

Afin de garantir la cohérence de la chaîne pénale des poursuites jusqu'à l'exécution de la peine, les parquets devront prioriser l'exécution des peines d'emprisonnement ferme prononcées en comparution immédiate mais non assorties d'un mandat de dépôt. A défaut, les peines prononcées dans un tel cadre perdraient tout leur sens.

Sans définir précisément ce circuit afin de laisser aux juridictions le soin d'apprécier la nécessité d'un tel suivi et son périmètre, les processus suivants peuvent être mis en place pour réduire les délais de mise à exécution :

- Instaurer une comparution à court délai devant le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation des personnes condamnées en comparution immédiate ou en comparution par procès-verbal à une peine relevant de la compétence de ce magistrat et veiller à la communication sans délai de la copie de la décision et des pièces utiles (expertises...).

En effet, lorsqu'il a été fait recours à la procédure rapide de comparution immédiate ou de comparution par procès-verbal, et que le tribunal correctionnel a prononcé une peine d'emprisonnement ferme sans mandat de dépôt ou une peine de sursis avec mise à l'épreuve ou de sursis avec obligation d'effectuer un travail d'intérêt général, il importe, en cohérence, d'accélérer la saisine du juge de l'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation, par la remise d'une convocation à bref délai (par ex : 8 jours devant le juge de

l'application des peines et 15 jours devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation¹⁾ à définir dans le cadre d'une concertation entre le parquet et les juges de l'application des peines dans le cadre de la commission d'exécution des peines du tribunal de grande instance.

Dans le cadre de la procédure devant le juge de l'application des peines, privilégier dans les réquisitions les mesures d'aménagement de peine (semi-liberté, placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur, et libération conditionnelle) par rapport aux conversions de peine en jours-amende ou en sursis avec obligation d'effectuer un travail d'intérêt général.

- Veiller à ce que, sauf circonstances exceptionnelles liées à la situation personnelle et familiale du condamné, le délai d'instruction au service de l'application des peines n'excède pas le délai de quatre mois prévu par l'article 723-15-2 du code de procédure pénale.

Cela implique pour le parquet de mettre en place un système d'alerte pour solliciter du juge de l'application des peines, en amont de l'expiration du délai, la communication du dossier préalablement transmis en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale. Le parquet pourra de cette manière faire connaître ses réquisitions et indiquer, le cas échéant, qu'il envisage de ramener la peine à exécution à défaut de décision à l'issue du délai de quatre mois. Le mode de repérage et de traitement de ces peines pourra utilement être défini localement entre le parquet et les juges de l'application des peines dans le cadre de la commission d'exécution des peines du tribunal.

- Veiller à l'incarcération dans les plus brefs délais, le cas échéant par présentation volontaire, à une date fixée préalablement par le parquet, lorsque la peine n'a pas été aménagée par le juge de l'application des peines.

- Dans l'hypothèse du prononcé d'une peine d'emprisonnement assortie d'une mesure probatoire comportant des interdictions prévues à l'article 132-45 du code pénal, informer les services de police ou de gendarmerie du lieu de résidence de la personne condamnée afin de pouvoir en constater la méconnaissance. Cette information ne dispense pas de l'inscription au fichier des personnes recherchées desdites interdictions mais permet d'en accélérer et optimiser le contrôle effectif.

Si une attention particulière doit être portée à la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme prononcées à l'issue de procédures rapides, les efforts doivent se poursuivre, d'une manière générale, pour réduire les délais d'exécution des peines d'emprisonnement ferme aménageables en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale. L'effectivité de ce circuit ne peut reposer sur le seul engagement des parquets et une circulaire à destination des magistrats du siège et du parquet vous sera prochainement adressée pour mobiliser l'ensemble des magistrats concernés en vue de fluidifier le traitement des dossiers relevant de cette procédure.

Je vous invite enfin à poursuivre et intensifier les relations avec les élus au travers des instances partenariales qui ont démontré toute leur pertinence (CLS, CLSPD, GLTD).

Des conventions relatives au partage de l'information peuvent également être signées le cas échéant en fonction de la situation locale.

En tout état de cause, il importe que les parquets fassent connaître et expliquent aux élus la politique pénale mise en œuvre localement - que cela intervienne par des échanges écrits ou par le biais de réunions - de sorte que le fonctionnement de la justice et les exigences de la procédure pénale soient mieux compris.

Michel MERCIER

¹ L'article 474 du CPP dispose que le condamné qui reste libre à la sortie de l'audience (condamné à une peine ferme sans mandat de dépôt, un SME ou un STIG) fait l'objet de la remise d'une convocation dans un délai maximum de 30 jours devant le JAP et dans un délai maximum de 45 jours devant le SPIP, quelle qu'ait été la procédure de jugement choisie par le parquet.